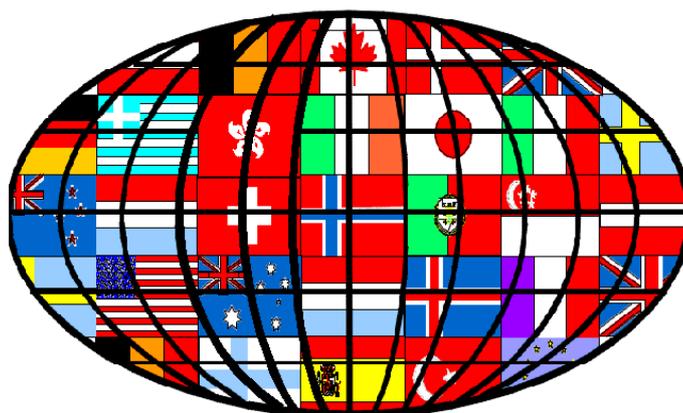


**GAFI-IX**

**GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE  
SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**



**RAPPORT ANNUEL  
1997-1998**

**Tous droits réservés.**

**Les demandes d'autorisation pour reproduire tout ou partie  
de cette publication doivent être effectuées au: Secrétariat du GAFI, OCDE,  
2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France**

**Juin 1998**

# **TABLE DES MATIÈRES**

**RESUME**

**INTRODUCTION**

## **I. LA MISSION FUTURE DU GROUPE D'ACTION FINANCIERE**

**A. PROGRES ACCOMPLIS**

**B. MISSION FUTURE ET PROGRAMME DE TRAVAIL**

**C. SOUTIEN POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MISSION FUTURE DU GAFI**

## **II. SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

**A. EXERCICE D'AUTO-EVALUATION 1997/1998**

**B. EVALUATIONS MUTUELLES**

- Canada

- Suisse

- Pays-Bas

- Allemagne

- Italie

- Norvège

- Japon

- Grèce

**C. APPLICATION DE LA POLITIQUE DU GAFI RELATIVE AUX MEMBRES NE RESPECTANT PAS LES RECOMMANDATIONS**

## **III. EXAMEN DES METHODES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DES CONTRE-MESURES**

**A. ETUDE 1997-1998 DES TENDANCES ET DES TECHNIQUES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

**B. AUTRES DOMAINES DE TRAVAIL**

**C. DEUXIEME FORUM AVEC LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS**

## **IV. RELATIONS EXTERIEURES DU GAFI ET AUTRES INITIATIVES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

**A. INITIATIVES DU GAFI EN MATIERE DE RELATIONS EXTERIEURES**

**B. MESURES ANTI-BLANCHIMENT PRISES PAR LES ORGANISMES REGIONAUX "DE TYPE GAFI"**

**C. PROCEDURES D'EVALUATION MUTUELLE D'AUTRES ORGANISMES**

**D. AUTRES ACTIONS INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

## **CONCLUSION**

**ANNEXE A - Discours de M. Michel Camdessus, Directeur général du Fonds monétaire international lors de la réunion plénière du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, Paris, le 10 février 1998**

**ANNEXE B - Soutien extérieur en faveur des quarante Recommandations du GAFI**

**ANNEXE C - 1997-1998 Rapport sur les Typologies de Blanchiment de Capitaux**

**ANNEXE D - Synthèse de la conformité avec les quarante recommandations**

**ANNEXE E - Le retour de l'information vers les institutions financières et autres personnes déclarantes : Principes directeurs pour l'énoncé des meilleures pratiques à suivre**

# **GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

## **RAPPORT ANNUEL 1997-1998**

### **RESUME**

1. La neuvième session du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a été présidée par la Belgique. L'une des tâches prioritaires accomplies par le GAFI au cours de la période 1997-1998 a consisté à mener une réflexion sur sa mission et son programme de travail pour la période 1999-2004. Le GAFI a aussi poursuivi ses travaux tendant à mettre en oeuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et à les affiner. Par ailleurs, le GAFI a continué de développer ses liens de coopération avec plusieurs organisations internationales s'intéressant à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

2. Le 28 avril 1998, les Ministres des pays membres du GAFI et le Commissaire européen pour les services financiers ont approuvé un rapport établi par le GAFI qui définit un programme sur cinq ans (1999-2004) pour diffuser le message de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans tous les continents et toutes les régions du monde. A cette fin, les Ministres ont demandé instamment au GAFI de promouvoir la mise en place d'un réseau mondial de lutte contre le blanchiment de capitaux, fondé sur un élargissement approprié de la composition du GAFI, le développement d'organes régionaux sur le modèle du GAFI, tels que le GAFI des Caraïbes et le Groupe de l'Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux, ainsi que sur une étroite coopération avec toutes les organisations internationales compétentes, notamment l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (ONUCDPC) et les institutions financières internationales. Ils sont aussi convenus du fait que le GAFI aurait pour autres tâches importantes, au cours des cinq prochaines années, d'améliorer la mise en oeuvre des quarante Recommandations dans ses pays membres et d'approfondir l'examen des tendances du blanchiment de capitaux et des mesures de lutte contre cette activité.

3. Comme il l'avait fait lors des sessions précédentes, le Groupe a consacré une part importante de ses travaux au suivi des progrès réalisés par ses membres dans la mise en oeuvre des quarante Recommandations, au moyen des procédures d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle. Grâce à une procédure améliorée, qui comporte désormais une séance de questions et réponses en réunion plénière, l'exercice d'auto-évaluation de 1997-1998 a permis de constater que les membres avaient continué de progresser dans la mise en oeuvre des quarante Recommandations. En outre, la procédure d'évaluation mutuelle, qui permet un examen approfondi des contre-mesures utilisées et de leur efficacité, demeure un mécanisme de suivi irremplaçable. Les membres du GAFI ayant fait l'objet d'un examen au cours du deuxième cycle d'évaluation sont aujourd'hui au nombre de seize. Les résultats des huit évaluations mutuelles (Canada, Suisse, Allemagne, Pays-Bas, Italie, Japon, Norvège et Grèce) réalisées pendant la neuvième session du GAFI sont résumés dans la partie II du rapport.

4. L'évaluation des risques actuels et futurs de blanchiment de capitaux, aspect essentiel des travaux du GAFI, a confirmé les évolutions observées au cours des exercices précédents. L'examen annuel des typologies du blanchiment de capitaux<sup>1</sup> a mis en évidence l'apparition de nouveaux domaines qui ne sont pas encore bien cernés : monnaie électronique, nouvelles techniques de paiement,

---

1. Voir annexe C.

transferts internationaux de fonds, professions non financières, secteur des assurances et courtiers en bourse. Le GAFI a aussi poursuivi le dialogue qui avait été ouvert avec le secteur privé dans le cadre d'un second forum avec des représentants du secteur des services financiers internationaux. Ce forum a été l'occasion, pour les représentants de ce secteur, de rencontrer des délégués des pays membres du GAFI et d'examiner des questions importantes telles que la nécessité de fournir des informations en retour aux établissements financiers déclarants. Au cours de la neuvième session, des experts des pays membres du GAFI et de plusieurs organisations internationales ont poursuivi les travaux entrepris en 1997 sur l'estimation de l'ampleur des opérations de blanchiment de capitaux.

5. La stratégie du GAFI en matière de relations avec les non-membres consiste à soutenir les diverses activités d'autres organismes régionaux et internationaux participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux. A cet égard, il convient de noter qu'un comité restreint du Conseil de l'Europe et le Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux ont mis sur pied des programmes d'évaluation mutuelle des mesures anti-blanchiment prises par leurs membres. Tandis que le Groupe d'action financière des Caraïbes poursuivait ses activités de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment son programme d'évaluation mutuelle et son exercice de typologies, la période 1997-1998 a été marquée par la première réunion du Groupe de l'Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux, qui a eu lieu en mars 1998 et a rassemblé les représentants de 23 pays et territoires de la région. Enfin, le GAFI a effectué en septembre 1997 une mission à Chypre et a organisé en octobre 1997, avec la Banque de Russie, une conférence internationale sur le blanchiment de capitaux, à St-Petersbourg.

6. La nécessité de développer une intense coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux a été clairement démontrée au plus haut niveau lorsque M. Michel Camdessus, Directeur général du Fonds monétaire international<sup>2</sup> et M. Pino Arlacchi, Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, se sont adressés à l'assemblée plénière du GAFI, en février 1998. Afin de pouvoir répondre aux demandes d'assistance technique de ses Etats membres, notamment en ce qui concerne le respect des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention de Vienne de 1988 dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'Organisation des Nations Unies a lancé, en 1997, le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent. En outre, la session extraordinaire de juin 1998 de l'Assemblée générale des Nations Unies a été l'occasion pour les gouvernements de renouveler leur détermination à lutter contre le problème de la drogue, y compris en faisant obstacle au blanchiment de capitaux. En 1997-1998, l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime et le GAFI ont coopéré dans le cadre de plusieurs réunions consacrées à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le Groupe a aussi établi des contacts avec les banques régionales de développement, notamment la Banque interaméricaine de développement.

7. Conformément aux objectifs retenus lors des débats concernant l'avenir du GAFI, la question de l'élargissement de sa composition devra être examinée en 1998-1999. Cette tâche très importante reviendra au Japon, qui assumera la Présidence à compter du 1er juillet 1998.

---

2. Voir annexe A.

## INTRODUCTION

8. Le Groupe d'action financière a été créé par le G7, lors du sommet que celui-ci a tenu à Paris en 1989, pour examiner les mesures permettant de lutter contre le blanchiment de capitaux. En 1990, le GAFI a formulé quarante Recommandations d'action dans ce domaine. Ces Recommandations ont été révisées en 1996 compte tenu de l'évolution du blanchiment de capitaux. Le GAFI compte parmi ses membres 26 pays<sup>3</sup> et deux organisations régionales<sup>4</sup>, représentant les principaux centres financiers de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de l'Asie. Les délégations des membres du GAFI sont composées de représentants d'un large éventail de domaines, et notamment d'experts venant des ministères des finances, de la justice, de l'intérieur et des affaires étrangères, de représentants des autorités de réglementation financière et de représentants des services opérationnels.

9. En juillet 1997, la Belgique a succédé à l'Italie à la Présidence du Groupe pour sa neuvième session. Trois réunions plénières ont eu lieu en 1997-1998, dont deux au siège de l'OCDE à Paris et une à Bruxelles. Deux réunions spéciales d'experts ont été organisées : la première en novembre 1997 à Paris, pour examiner les tendances et l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux et les contre-mesures, et la seconde en mai 1998 pour tenter d'estimer l'ampleur des opérations de blanchiment. Par ailleurs, une réunion des Ministres des pays membres du GAFI a eu lieu en marge de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, le 28 avril 1998.

10. Le GAFI coopère étroitement avec les organisations internationales et régionales engagées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Des représentants du Groupe de l'Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux, du Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Commonwealth, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues, d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs, du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux, de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale des douanes ont assisté à diverses réunions du GAFI au cours de l'année.

11. En 1997-1998, une partie importante des débats du Groupe a été consacrée à l'examen de sa mission future. La partie I du rapport expose les conclusions de cet examen, qui ont été approuvés par tous les gouvernements membres du GAFI. Les parties II, III et IV décrivent les progrès accomplis au cours des douze derniers mois dans les trois domaines suivants :

- suivi de l'application par ses membres de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- examen des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures ;
- promotion d'une action internationale aussi large que possible contre le blanchiment de capitaux.

---

3. Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hong Kong, Chine, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume des Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour, Suède, Suisse et Turquie.

4. Commission européenne et Conseil de coopération du Golfe.

## I. LA MISSION FUTURE DU GROUPE D'ACTION FINANCIERE

12. En 1994, cinq ans après la création du GAFI par le G7 à son Sommet de 1989, ses membres avaient décidé que le Groupe -- qui n'est pas une organisation internationale permanente -- devait poursuivre ses travaux pendant cinq ans, c'est-à-dire jusqu'en 1999. Il avait aussi été décidé qu'aucune décision définitive sur l'avenir du GAFI ne devrait être prise avant 1997-1998, date à laquelle il faudrait s'interroger sur les meilleurs moyens de faire progresser la lutte contre le blanchiment de capitaux. En conséquence, les besoins, la mission et le programme de travail du Groupe ont fait l'objet au cours de sa neuvième session d'un examen approfondi, résumé dans les paragraphes qui suivent.

### A. PROGRES ACCOMPLIS

13. Le GAFI a publié en 1990, puis révisé en 1996, quarante Recommandations concernant les mesures que les gouvernements devraient mettre en oeuvre sur le plan juridique, en matière de réglementation financière, au niveau opérationnel et à l'échelon international pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Les quarante Recommandations du GAFI sont devenues une référence internationalement acceptée dans ce domaine<sup>5</sup>. Depuis 1991, le GAFI s'est concentré sur les trois tâches prioritaires ci-après : établir des normes et examiner les méthodes de blanchiment de capitaux ; suivre la mise en oeuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux par les gouvernements membres ; promouvoir l'adoption de contre-mesures par les pays non membres.

14. Des progrès considérables ont été accomplis dans la mise en oeuvre de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux par les membres du GAFI. Au milieu de 1999, les dispositifs anti-blanchiment de chaque membre du Groupe auront fait l'objet de deux évaluations. Le premier cycle d'évaluation visait à déterminer si tous les membres avaient mis en oeuvre de façon satisfaisante les quarante Recommandations, tandis que la deuxième série vise à déterminer le degré d'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux dans chaque pays membre. Le GAFI a aussi entrepris un ambitieux programme de missions et de séminaires dans les pays non membres afin de les sensibiliser au problème du blanchiment de capitaux et à les encourager à prendre des mesures. Les quarante Recommandations du GAFI sont de plus en plus reconnues au niveau international, mais il reste qu'un grand nombre de pays ne se sont pas encore dotés de dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux.

15. Le GAFI a incontestablement joué un rôle déterminant au cours des huit dernières années dans le développement d'un consensus international sur les mesures à prendre pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Il a aussi contribué à persuader de nombreux pays de mettre en oeuvre de telles mesures. Ce faisant, il a participé à la création d'un "réseau" d'experts de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans chacun des pays membres du Groupe, améliorant ainsi la coopération et les échanges d'informations au niveau national aussi bien qu'international. Qui plus est, il est parvenu à ces résultats avec des ressources permanentes très limitées.

### B. MISSION FUTURE ET PROGRAMME DE TRAVAIL

(i) *La nécessité de poursuivre l'action contre le blanchiment de capitaux -- les grandes tâches à accomplir*

---

5. Voir l'annexe B.

16. Bien que des progrès considérables aient été réalisés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux depuis la création du GAFI en 1989, il reste beaucoup à faire et il est manifestement nécessaire de poursuivre la mobilisation internationale pour approfondir et élargir la lutte contre le blanchiment. Les principales tâches à accomplir sont décrites ci-après.

**(a) Créer un réseau mondial de lutte contre le blanchiment et diffuser le message du GAFI sur tous les continents et dans toutes les régions du monde**

17. Le GAFI a décidé de favoriser la mise en place d'un réseau mondial de lutte contre le blanchiment de capitaux reposant sur :

- un élargissement judicieux du GAFI à des pays d'importance sur le plan stratégique ayant déjà mis en place certaines mesures anti-blanchiment (criminalisation du délit de blanchiment d'argent, obligation pour les institutions financières d'identifier leur clientèle et de déclarer les transactions suspectes/inhabituelles) et qui sont politiquement décidés à s'engager sans réserve dans la mise en oeuvre des quarante Recommandations, et susceptibles de jouer un rôle moteur dans la lutte contre le blanchiment des capitaux dans leur région;
- le développement d'organismes régionaux de type GAFI, notamment dans les zones où le Groupe n'est pas suffisamment représenté, et le renforcement des travaux des organismes régionaux déjà existants (le GAFIC, le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux, le Conseil de l'Europe, l'OEA/CICAD et l'"OGBS");
- et une coopération étroite avec les organisations internationales concernées, notamment avec les institutions financières internationales.

**(b) Améliorer l'application des quarante Recommandations par les membres du GAFI**

18. Améliorer la mise en oeuvre des quarante Recommandations dans les membres du GAFI est un important défi en matière d'objectif politique qu'il convient de poursuivre. Il convient de veiller à ce que tous les membres aient appliqué les quarante Recommandations révisées dans leur intégralité et ce, de façon efficace. Il a été décidé de réexaminer les mécanismes actuels de surveillance pour procéder à une refonte du processus d'évaluation mettant également l'accent sur le respect des Recommandations de 1996, ce processus pouvant comporter les éléments suivants :

- un processus renforcé d'auto-évaluation;
- et un troisième cycle d'évaluations mutuelles simplifiées pour tous les membres du GAFI, à partir de 2001, en s'attachant exclusivement à la partie révisée des Recommandations et aux défaillances mises en évidence lors de la deuxième série, ainsi qu'à l'efficacité générale des contre-mesures.

**(c) Renforcer l'étude des tendances du blanchiment de capitaux et des contre-mesures**

19. Le blanchiment de capitaux est une activité qui évolue et dont il faut continuer de suivre les tendances. Il est donc essentiel que les membres du GAFI acquièrent les meilleures expérience et connaissance possibles des tendances et techniques du blanchiment et évaluent l'efficacité des Recommandations du GAFI. Il faudra aussi à l'avenir élargir la couverture géographique des exercices sur les typologies. Ces derniers peuvent soulever la question de la nécessité de nouvelles contre-mesures. Dans un tel cas, le GAFI doit être en première ligne pour leur élaboration. Afin de réaliser un ensemble de Recommandations pour contrer les menaces réelles de blanchiment, le GAFI pourrait se lancer, si nécessaire, dans un autre exercice de mise à jour en 2003/2004, en abordant les nouvelles contre-mesures ainsi qu'en examinant éventuellement les Recommandations qui demandent pour l'heure aux membres de

simplement envisager et décider si la mise en œuvre de mesures doit être obligatoire ou non, en incorporant l'apport des organismes régionaux de type GAFI. De toute façon, le GAFI doit s'assurer que les quarante Recommandations du GAFI restent les normes internationales les plus efficaces et les plus respectées dans le domaine de la lutte anti-blanchiment.

*(ii) Orientation future, durée du mandat et objectifs du GAFI*

20. La lutte contre le blanchiment de capitaux doit reposer sur une coopération efficace entre experts de disciplines très diverses : législatif et judiciaire, financier et réglementaire, opérationnel. Le succès des travaux du GAFI jusqu'ici démontre qu'il n'y a pas d'autre organisation, organisme ou groupe international ayant l'expertise nécessaire, c'est-à-dire une compétence multidisciplinaire assortie de l'expérience et de la capacité d'assumer les responsabilités du GAFI de façon souple et efficiente.

21. Le GAFI a pour objectifs à moyen et long terme de mettre en place des organismes régionaux de type GAFI ainsi que d'élargir de façon adéquate sa composition pour intégrer de nouveaux membres importants sur le plan stratégique. Au début de 2005, le GAFI devrait dans l'idéal avoir réalisé son objectif de promouvoir l'établissement d'un réseau mondial de lutte contre le blanchiment. Dans tous les cas, une évaluation des réalisations et de la stratégie du GAFI entre 1999 et 2004, et de son avenir, devrait être réalisée en 2003-2004.

**C. SOUTIEN POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MISSION FUTURE DU GAFI**

22. Une réunion ministérielle du GAFI, tenue le 28 avril 1998 en marge de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, a pleinement approuvé les conclusions de l'examen consacré à l'avenir du Groupe, ainsi que la poursuite de ses travaux jusqu'en 2004. Les Ministres ont souligné que la principale tâche du GAFI pour les années à venir sera de créer un réseau mondial de lutte contre le blanchiment, recouvrant tous les continents et toutes les régions du monde. Ils se sont déclarés favorables, en particulier, au projet d'élargissement du GAFI à des pays d'importance stratégique décidés à lutter contre le blanchiment de capitaux, ainsi qu'au développement d'autres organismes régionaux de lutte contre le blanchiment de capitaux, parallèlement au Groupe d'action financière des Caraïbes et au Groupe de l'Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux.

23. D'autres manifestations de soutien en faveur de la mission future du GAFI ont eu lieu au niveau politique. Dans leur communiqué d'avril 1998, les Ministres des pays de l'OCDE "se félicitent de la décision prise par le Groupe d'action financière (GAFI) réuni au niveau ministériel de prolonger ses travaux pour une nouvelle période de cinq ans ainsi que de la nouvelle stratégie qu'il a adoptée", notant également "la décision du GAFI d'encourager la constitution d'un réseau mondial anti-blanchiment de capitaux grâce à une augmentation adéquate de nombre de ses membres".

24. Le 8 mai 1998, les Ministres des finances du G7 ont félicité le GAFI "pour le travail qu'il a accompli depuis sa création en 1989 en vue d'élaborer et de promouvoir des mesures contre le blanchiment d'argent", en approuvant la décision du GAFI de prolonger son mandat pour une nouvelle période de cinq ans ainsi que la stratégie qu'il a adoptée. Les Ministres des finances du G7 ont par ailleurs demandé au GAFI de formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour corriger les abus commis par "un certain nombre de pays et territoires, au nombre desquels figurent plusieurs centres financiers offshore, qui continuent à garantir un secret bancaire excessif et à tolérer que des sociétés écrans soient utilisées à des fins illégales".

25. Enfin, le 17 mai 1998, les chefs d'Etat et de gouvernement du G8 se sont "félicités de la décision prise par le Groupe d'action financière (GAFI) de poursuivre et d'étendre ses travaux de lutte contre le blanchiment de capitaux en partenariat avec des entités régionales" et ont accordé "une

attention toute particulière aux questions de blanchiment de capitaux et de criminalité financière, notamment aux problèmes posés par les places financières extraterritoriales”.

## **II. SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

26. Une partie importante des travaux du GAFI concerne le suivi de l'application des quarante Recommandations par ses membres. Les membres du GAFI sont fermement résolus à se soumettre à la discipline de la surveillance multilatérale et des examens mutuels. La mise en oeuvre des Recommandations par tous les membres est suivie dans le cadre d'un double dispositif comprenant :

- un exercice annuel d'auto-évaluation ;
- le processus plus détaillé d'évaluation mutuelle dans le cadre duquel chaque membre fait l'objet d'un examen sur place.

### **A. EXERCICE D'AUTO-EVALUATION 1997/1998**

#### *(i) Processus*

27. Dans le cadre de cet exercice, chaque membre est invité à fournir des renseignements concernant le bilan de la mise en oeuvre des quarante Recommandations. Ces informations sont ensuite réunies et analysées et servent de base pour apprécier dans quelle mesure les quarante Recommandations ont été appliquées aussi bien par chacun des pays que par le Groupe dans son ensemble.

#### *(ii) Bilan de la mise en oeuvre<sup>6</sup>*

##### **(a) Questions juridiques**

28. Le bilan de la mise en oeuvre reste globalement comparable à la situation constatée lors de la précédente session, à savoir que presque tous les membres sont en conformité avec la plupart des recommandations, même si des lacunes subsistent dans un nombre restreint de domaines. Il est satisfaisant de noter que vingt-trois membres ont désormais ratifié et mis en oeuvre la Convention de Vienne et que les trois membres qui ne l'ont pas encore fait seront bientôt en mesure de s'y conformer pleinement.

29. En ce qui concerne la plupart des Recommandations, la situation est tout à fait satisfaisante. Tous les membres ont adopté des lois qualifiant de délit pénal le blanchiment du produit du trafic de stupéfiants, et à l'exception de trois d'entre eux, ils ont tous adopté une définition du délit pénal qui couvre le blanchiment du produit d'un large éventail d'activités criminelles en dehors du trafic de stupéfiants. Cependant, le niveau global d'application s'améliorera de façon très sensible lorsque Japon, le Luxembourg et Singapour auront étendu la définition du délit pénal de blanchiment du produit du trafic de stupéfiants à d'autres délits graves. Au Luxembourg, un projet de loi élargissant le délit du blanchiment au-delà du trafic de stupéfiants est sur le point d'être promulgué. Au Japon, un projet de loi de même nature a été soumis à la Diète. Singapour prévoit de mettre en place des lois pour réprimer le blanchiment de capitaux provenant des infractions graves avant la fin de 1998.

---

6. Une note récapitulative concernant l'application des recommandations juridiques et financières est reproduite à l'annexe D.

30. Un certain nombre de membres doivent aussi prendre des mesures concernant la confiscation et les mesures provisoires, aussi bien sur le plan interne qu'au titre de l'entraide judiciaire. Pour ce qui est des dispositions nationales de confiscation, dix-neuf membres se conforment entièrement aux Recommandations et cinq partiellement, tandis qu'en ce qui concerne l'entraide judiciaire dans ce domaine, dix-sept membres ont un bilan entièrement conforme aux Recommandations, six ont un bilan partiellement conforme et trois (Canada, Etats-Unis et Grèce) n'appliquent pas du tout les Recommandations. Ces chiffres témoignent de progrès limités dans l'application des Recommandations au cours des dernières années, et malgré l'attention accordée par le GAFI à cette question, certains membres doivent intensifier leurs efforts dans ce domaine.

#### **(b) Questions financières**

31. L'exercice d'auto-évaluation de 1997-1998 a mis en évidence une légère amélioration de la mise en oeuvre globale des Recommandations du GAFI sur les questions financières. Des améliorations sensibles ont été enregistrées en ce qui concerne deux nouvelles Recommandations adoptées en 1996, à savoir la Recommandation 13 concernant les nouvelles technologies et la Recommandation 25 concernant les sociétés écrans. Cependant, des différences subsistent en ce qui concerne le bilan d'application entre le secteur bancaire et les institutions financières non bancaires. Au niveau national, la Finlande et la Suisse ont accompli des progrès notables à la suite de l'adoption de nouvelles dispositions législatives.

32. Presque tous les membres se conforment entièrement aux règles d'identification des clients et d'archivage des documents dans le cas des banques, mais on observe certaines disparités persistantes de couverture en ce qui concerne certaines catégories d'institutions financières non bancaires. Cependant, comme cela est indiqué dans la section du présent rapport relative aux évaluations mutuelles, il reste très préoccupant que les comptes sur livret anonymes soient toujours autorisés pour les résidents en Autriche, et ce problème est examiné dans le cadre des procédures de non conformité du GAFI.

33. S'agissant de l'obligation faite aux institutions financières de signaler les transactions suspectes et mesures connexes, la situation est généralement très satisfaisante en ce qui concerne les banques et presque aussi satisfaisante dans le cas des institutions financières non bancaires. Cependant, des améliorations seraient encore possibles en ce qui concerne les institutions financières non bancaires et la surveillance des transactions importantes et exceptionnellement importantes, ainsi que l'institution de systèmes de contrôle interne. Presque tous les membres ont édicté des directives anti-blanchiment à l'intention des banques et ont pris des mesures pour protéger les banques d'une prise de contrôle ou d'une acquisition par des criminels, mais bien que certains progrès aient été réalisés, un certain nombre de pays doivent encore prendre des mesures similaires pour toutes les catégories d'institutions financières non bancaires. En particulier, le Canada et l'Islande doivent adopter sans retard des mesures pour se conformer entièrement aux Recommandations en ce qui concerne diverses catégories d'institutions financières non bancaires, et des dispositions supplémentaires doivent aussi être prises dans le secteur bancaire. Aux Etats-Unis, il existe aussi un besoin pressant de finaliser et de mettre en oeuvre les propositions de réglementations afin de renforcer de façon significative les mesures anti-blanchiment dans beaucoup de catégories d'institutions financières non bancaires, notamment les bureaux de change, les entreprises de transfert de fonds, les émetteurs et revendeurs d'ordres monétaires et de chèques de voyage, les casinos ainsi que les intermédiaires sur les marchés boursiers. Il est aussi demandé instamment aux Etats-Unis mettre en place des contrôles anti-blanchiment additionnels dans le secteur de l'assurance.

#### *(iii) Synthèse des performances*

34. La conclusion générale que l'on peut tirer de l'exercice d'auto-évaluation de 1997-1998 est qu'une grande majorité des membres se conforment de façon acceptable aux quarante Recommandations de 1996, et que des progrès notables ont été accomplis au cours de l'année par

certaines membres. En revanche, comme cela est indiqué plus haut, un certain nombre de membres doivent encore prendre des mesures pour élargir la définition du délit pénal de blanchiment ou pour mettre en oeuvre une panoplie plus large de mesures anti-blanchiment dans le secteur financier. Il conviendrait que ces réformes interviennent dans les plus brefs délais.

(iv) *Conseil de Coopération du Golfe*

35. En mai 1997, le CCG avait accepté d'effectuer, en coordination avec le GAFI, une évaluation des mesures anti-blanchiment prises par ses six Etats-membres -- Arabie Saoudite, Bahreïn, Emirats Arabes Unies (E.A.U.), Koweït, Oman et Qatar -- et dans un premier stade, des questionnaires d'auto-évaluation ont été envoyés en août 1997. Toutefois, à cause de réponses partielles et incomplètes de la part de certains membres du CCG, le GAFI n'est pas actuellement à même de déterminer le niveau de conformité avec les quarante Recommandations. Il a donc été décidé qu'une mission à haut niveau rencontre les responsables appropriés du Secrétariat Général du CCG et des E.A.U. afin d'obtenir davantage d'informations sur la mise en oeuvre des quarante Recommandations dans les Etats membres du CCG, et d'examiner comment améliorer la mise en oeuvre de systèmes anti-blanchiment dans la région du Golfe.

B. EVALUATIONS MUTUELLES

(i) *Objectif et déroulement du deuxième cycle d'évaluation mutuelle*

36. Le deuxième et principal volet du suivi de la mise en oeuvre des Recommandations du GAFI réside dans le processus d'évaluation mutuelle. Chaque membre est examiné à tour de rôle par le GAFI sur la base d'un rapport rédigé par une équipe de trois ou quatre experts choisis dans d'autres pays membres et spécialisés dans les questions juridiques, financières et opérationnelles. L'objet de cet exercice est de procéder à une évaluation complète et objective de l'état d'avancement de la mise en oeuvre par le pays examiné des mesures visant à combattre efficacement le blanchiment de capitaux et de mettre en évidence les domaines dans lesquels de nouveaux progrès pourraient être nécessaires.

(ii) *Résumés des rapports*

**Canada**

37. Le trafic de stupéfiants constitue la principale source d'argent d'origine criminelle donnant lieu à des opérations de blanchiment au Canada (70% environ), bien que de nombreux autres types d'activités criminelles se déroulent dans le pays, comme la contrebande de tabac et d'alcool, l'évasion fiscale, les jeux clandestins, la contrebande et la criminalité en col blanc, comme la fraude, la contrefaçon et des délits dans les domaines de l'informatique ou des télécommunications. Les mécanismes de blanchiment de capitaux au Canada font appel à un large éventail de techniques et méthodes dans de nombreux compartiments des secteurs financier et non financier. Le blanchiment de capitaux s'effectue par l'intermédiaire d'établissements de crédit, de bureaux de change, du secteur des valeurs mobilières, de l'immobilier, de l'immatriculation et de l'exploitation de sociétés écrans, d'opérations sur or et métaux précieux, du secteur de l'assurance, des jeux (loteries et casinos), de la vente d'automobiles et de bateaux, de services professionnels (juristes et comptables) et d'autres mouvements de revenus illicites à travers les frontières. Les schémas de blanchiment de capitaux au Canada ont changé ces dernières années, les spécialistes du blanchiment délaissant les banques pour se reporter sur les quasi-banques/bureaux de change, tandis qu'un facteur externe important tient pour le Canada à sa proximité géographique des Etats-Unis.

38. Le dispositif de contrôle du blanchiment de capitaux du Canada repose sur une réaction pénale vigoureuse à travers des poursuites contre les blanchisseurs et la confiscation du produit des activités criminelles. Il y a eu peu de modifications directes importantes apportées au régime de lutte contre le

blanchiment depuis la première évaluation, même si certains amendements ont indirectement renforcé ce régime. Les principales initiatives législatives auront été les mesures prévues par la loi sur la criminalité organisée promulguée en mai 1997 qui élargit le champ des infractions de blanchiment et introduit le pouvoir de geler et de confisquer les instruments des infractions commises par la criminalité organisée. D'autres amendements sont venus améliorer plusieurs aspects de la législation sur les procédures de confiscation et confèrent à la police des pouvoirs supplémentaires en ce qui concerne les "opérations d'infiltration" et les opérations de livraison contrôlée. Une autre mesure importante en matière d'application de la loi aura été la création de treize nouvelles Unités intégrées des produits de la criminalité destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée. Dans le secteur financier, le Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF) a publié en 1996 de nouveaux principes directeurs anti-blanchiment.

39. La législation pénale semble bien fonctionner, mais l'instauration d'une infraction unique de blanchiment de capitaux se rapportant à toutes les infractions pénales graves, ainsi que des modifications mineures de la législation sur la confiscation proposées confèreraient plus d'efficacité au dispositif. Le Canada doit être particulièrement félicité pour sa volonté de mettre en œuvre des ressources importantes afin de s'attaquer au problème du produit de la criminalité – ce qui va sans aucun doute se traduire par des poursuites et des saisies de produits bien plus nombreuses. Des efforts considérables ont en outre été consentis en matière de coopération internationale et la seule grande faiblesse dans ce domaine réside dans l'incapacité des autorités à répondre de façon efficace aux demandes d'entraide en matière de blocage et de confiscation. On admet généralement que l'utilisation des procédures de lutte contre le blanchiment en matière de saisie, blocage et confiscation du produit d'infractions commises dans d'autres pays est parfois inefficace et il convient de modifier la loi pour permettre d'exécuter directement des demandes étrangères de confiscation.

40. Dans le domaine opérationnel, le dispositif de déclaration des opérations suspectes ne semble pas fonctionner efficacement et il convient de trouver d'urgence une issue au processus d'examen interne permanent qui se déroule depuis 1993. Les examinateurs considèrent que les améliorations les plus essentielles à apporter consisteraient à instaurer un nouveau régime conforme à la Charte des droits et libertés, tout en rendant les déclarations obligatoires, et à créer une nouvelle unité de renseignement financier qui se chargerait de la collecte, de la gestion, de l'analyse et de la diffusion des déclarations d'opérations suspectes et d'autres renseignements pertinents. Parmi les autres mesures qui seraient utiles, on retiendra des conseils précis sur les opérations que l'on peut considérer comme suspectes, l'introduction d'une sanction pénale ou administrative pour non-déclaration et l'amélioration du retour d'information général et spécifique. En outre, il convient de formuler et de promouvoir des propositions précises sur la mise en place d'un système de déclaration aux frontières et sur l'attribution de prérogatives annexes aux agents des Douanes. L'adoption de ces mesures, associées à l'existence des nouvelles Unités intégrées du produit de la criminalité, devrait conférer plus d'efficacité au dispositif.

41. D'autres modifications s'imposent aussi en ce qui concerne le secteur financier, dans lequel le mélange de la tutelle fédérale, de la tutelle provinciale et de celle des autorités de marché, l'absence d'uniformité et la combinaison des prescriptions prévues par la loi ainsi que par les lignes directrices rendent le système complexe. Les obligations limitées en matière d'identification des clients en ce qui concerne les sociétés et les détenteurs réels des comptes sont contraires à la Recommandation 11 et il convient donc de promulguer des mesures supplémentaires pour mettre fin à ce décalage. La réglementation doit être étendue pour couvrir d'autres types d'institutions financières non bancaires comme les services de virement et les services d'encaissement de chèques, ainsi que des entreprises non financières comme les casinos. Il convient en outre d'étudier la menace que font peser les intermédiaires professionnels du blanchiment de capitaux. La réglementation et les dispositifs de vérification du respect des obligations légales, les contrôles internes, la sensibilisation et la formation des différentes composantes du secteur financier non bancaires doivent être plus complets et plus uniformes et il faut renforcer la coordination des organismes publics et l'aide qu'ils apportent.

42. Le dispositif canadien de lutte contre le blanchiment dans son ensemble est pour l'essentiel conforme aux Quarante Recommandations du GAFI. Dans les domaines où le Canada a été à l'initiative comme les poursuites, la confiscation et l'entraide internationale à caractère général, il a obtenu des succès considérables. Il doit désormais étendre au plus vite le champ de ses initiatives et remédier aux principales faiblesses évoquées précédemment. Ce faisant, il se dotera d'un régime opérationnel et réglementaire qui devrait être très efficace pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

## **Suisse**

43. La situation géographique centrale de la Suisse, sa relative stabilité politique, sociale et monétaire, le contexte de libéralisation et de secret professionnel qui caractérise le système financier du pays constituent autant d'attraits pour tout investisseur de capitaux d'origine légale ou illégale. Le haut niveau du développement des techniques et la grande diversité des établissements de la place financière exposent la Suisse à être utilisée dans les circuits internationaux de blanchiment. Dans ce contexte, la Suisse est principalement, mais pas exclusivement, utilisée au niveau de la phase de "l'empilage" dans le processus de blanchiment de capitaux.

44. La politique suisse de lutte contre le blanchiment de capitaux repose sur trois axes principaux : une incrimination pénale très large du blanchiment de valeurs patrimoniales provenant de tout crime; un système d'autorégulation du secteur financier (bancaire et non bancaire) accompagné d'une surveillance étatique; et "un droit d'annonce" qui a autorisé depuis 1994 les intermédiaires financiers à communiquer leurs soupçons, remplacé le 1er avril par une "obligation de communiquer".

45. Depuis plusieurs années, les autorités suisses s'efforcent de renforcer la législation pénale pour mieux combattre les nouvelles formes de criminalité, notamment les délits économiques et de crime organisé. C'est ainsi que le 1er août 1990 sont entrés en vigueur les articles 305 bis et 305 ter du Code pénal concernant les délits de blanchiment d'argent et de défaut de vigilance en matière d'opérations financières. Cet arsenal pénal a été complété le 1er août 1994 par un second volet de mesures de lutte contre le crime organisé qui ont renforcé le droit de la confiscation et aussi habilité les intermédiaires financiers à dénoncer les opérations suspectes. Par ailleurs, la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération a défini les structures indispensables pour mieux poursuivre les personnes impliquées dans le crime organisé.

46. Dans le secteur financier, la Commission fédérale des banques (CFB) a édicté une circulaire du 18 décembre 1991 adressée à toutes les banques et organes de révision agréés qui contient des directives relatives à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux. En ce qui concerne l'obligation d'identification, la circulaire CFB 91/3 renvoie à la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB).

47. Une loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier a été adoptée par le Parlement le 10 octobre 1997 (Loi sur le blanchiment d'argent : LBA). Ce texte soumet toutes les personnes physiques et morales qui sont actives dans le secteur financier à des obligations de diligence spéciales (vérification de l'identité du cocontractant, identification de l'ayant droit économique, obligations particulières de clarification de certaines transactions, obligation d'établir et de conserver des documents). Ces personnes doivent aussi prévoir des mesures organisationnelles pour prévenir le blanchiment d'argent. La LBA prévoit la création d'une Autorité de contrôle chargée de veiller au respect par les intermédiaires des obligations anti-blanchiment. Les intermédiaires financiers sont également tenus d'informer le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent et de bloquer des valeurs suspectes s'ils ont des soupçons fondés de blanchiment. La loi est entrée en vigueur le 1er avril 1998.

48. Si le volet pénal du système suisse a connu des améliorations significatives, son volet préventif pour le secteur non bancaire devrait être conforme aux recommandations du GAFI avec la

mise en vigueur de la LBA. Pour se conformer à la nouvelle recommandation 15, la LBA introduit l'obligation de communication. Toutefois, comme cette obligation ne prend naissance que lorsque la relation d'affaires est établie, cette recommandation risque de ne pas être respectée dans son intégralité si une interprétation restrictive de l'entrée en relation d'affaires devait être faite. Avant l'entrée en vigueur de la LBA, la Suisse ne respectait pas la recommandation 17. La LBA introduit une interdiction d'informer le client pendant le délai de blocage institué par son article 10, interdiction qui sera généralement relayée par une décision des autorités pénales cantonales, qui en ont la compétence pour toute la durée des investigations. En règle générale, les projets actuels visant à combler les lacunes constatées lors de la première évaluation sont d'importance, mais leur mise en oeuvre est trop lente.

49. Il faut néanmoins féliciter la Suisse de la définition adoptée par la LBA quant aux professionnels assujettis aux obligations anti-blanchiment qu'elle édicte, qui couvre tout le champ du secteur financier, y compris l'exercice d'activités financières à titre professionnel par des professions juridiques. Il faudra, toutefois, attendre la mise en oeuvre de la LBA pour apprécier le respect de leurs nouvelles obligations de vigilance par les professions non bancaires, même si l'article 305 ter du Code pénal leur imposait déjà une obligation de vigilance en matière d'opérations financières.

50. A ce stade, il est difficile d'apprécier l'efficacité du dispositif en ce qui concerne la déclaration des soupçons, compte tenu de l'absence de statistiques appropriées. La LBA contribuera à une amélioration sensible de ce dispositif en introduisant notamment une obligation de déclaration de soupçons dont il faut relever le caractère incomplet en raison du fait que l'obligation ne naît qu'au moment de la relation d'affaires et la lecture restrictive qu'en font les institutions financières. Le secteur financier suisse tend plutôt à se prémunir contre les blanchisseurs en étant scrupuleux lors du début des relations d'affaires et en privilégiant ainsi le refus d'engager des relations d'affaires avec les clients douteux. Si la LBA a l'ambition de rompre cette logique, il convient de souligner le rôle que les autorités de surveillance, dont la CFB, et l'Autorité de contrôle ainsi surtout que le Bureau de communication devront jouer pour convaincre l'ensemble du secteur financier de la nécessité de participer activement à la lutte contre le blanchiment. En ce qui concerne le secteur non bancaire, il faudra que l'autorité de contrôle, qui en aura les moyens grâce à la LBA, assure efficacement son rôle notamment dans les secteurs actuellement délaissés comme les bureaux de change.

51. Sur le plan juridique, il convient de saluer les dispositions relatives à la saisie et la confiscation ainsi que les infractions prévues dans le Code pénal qui sont largement en accord avec la Recommandation 4. L'absence de réelles compétences de poursuite au niveau fédéral est un obstacle à des poursuites efficaces. L'introduction d'une compétence au Ministère public de la Confédération actuellement en préparation constitue un premier pas, mais paraît trop limité. Un véritable progrès consisterait à donner à la Confédération -- ainsi que cela est proposé dans le projet de révision totale de la Constitution -- le pouvoir de légiférer en matière de procédure pénale.

## **Pays-Bas**

52. Les principales sources de produits illégaux passent pour être la fraude et le trafic de stupéfiants. Les schémas du blanchiment de capitaux ont été modifiés par la promulgation de la législation anti-blanchiment et la sensibilisation croissante des institutions financières et non financières à ce phénomène. Le transport d'espèces aux frontières avec les pays voisins s'est accru de même que le recours aux sociétés de virement. Bien que le nombre de bureaux de change ait sensiblement diminué, d'autres zones d'ombre demeurent. L'un des problèmes réside dans l'ampleur des entrées de fonds en provenance de certains pays de l'ex-Union soviétique et des pays d'Europe orientale, dont l'origine ne peut pas être vérifiée, un autre concernant l'utilisation par des bureaux de représentation de certaines banques étrangères de "comptes de collecte" qui servent à envoyer des fonds de leurs ressortissants dans le pays d'origine.

53. Les principaux objectifs du régime néerlandais de lutte contre le blanchiment de capitaux consistent à protéger et à préserver l'intégrité du système financier d'une part, et à détecter et engager des poursuites à l'encontre d'activités concernant le blanchiment d'autre part. Au cœur du dispositif de lutte contre le blanchiment se trouve le système de déclaration obligatoire des transactions inhabituelles sur la base d'indicateurs objectifs et subjectifs. Les enquêtes et poursuites à l'encontre de la criminalité financière sont prioritaires pour le gouvernement, de même que l'échange de renseignements et la coopération aussi bien sur le plan national qu'international. Depuis la première évaluation, on retiendra parmi les principaux changements intervenus, la promulgation de la Loi sur l'identification (Services financiers) et de la Loi sur la notification des transactions inhabituelles (Loi sur la notification) ; l'agrément et la surveillance des bureaux de change ; enfin, l'extension de l'obligation de déclaration aux sociétés de carte de crédit, aux bureaux de change et aux casinos.

54. Le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux des Pays-Bas est complet et avancé et il fait l'objet d'un processus permanent de réexamen et d'amélioration. Le gouvernement des Pays-Bas a répondu positivement à nombre de propositions d'amélioration formulées dans le premier rapport d'évaluation mutuelle et on se trouve donc en présence d'un dispositif qui respecte les quarante Recommandations et dans bien des domaines va au-delà. Les fondements législatifs solides de ce dispositif sont complétés par un mécanisme actif de surveillance, de coopération ainsi que de formation et de sensibilisation au sein du secteur financier. Toutes les composantes concernées du gouvernement, les autorités de tutelle et le secteur privé sont impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et la démarche générale de lutte contre le blanchiment procède d'un professionnalisme et d'un engagement de tous les organismes concernés. Malgré tout, il reste certains domaines susceptibles d'être améliorés.

55. Le champ de couverture de l'infraction pénale est large au sens où il couvre toutes les infractions principales et la marge d'appréciation s'étend au soupçon raisonnable. La législation pourrait être renforcée si le blanchiment de capitaux devenait une infraction distincte du recel et si la position à l'égard des infractions principales commises à l'étranger était clarifiée. Le dispositif de confiscation semble aussi reposer sur des bases juridiques solides, même s'il est difficile de dire à partir de statistiques s'il fonctionne bien en l'état actuel des choses. Cela étant, il importe au plus haut point de trouver rapidement une solution aux problèmes suscités par la décision "Bucro", qui empêche la saisie et la confiscation d'actifs détenus au nom d'une personne morale tierce, même s'ils proviennent d'activités criminelles. Ces questions sont en cours d'examen.

56. Les mesures prises dans le secteur financier dans des domaines comme l'identification des clients et la surveillance d'institutions comme les bureaux de change constituent un modèle que pourraient suivre d'autres pays. A travers les commissions et groupes de travail mis en place par les pouvoirs publics, les grandes institutions financières et leurs associations professionnelles ont fait la preuve d'un engagement soutenu dans la lutte contre le blanchiment et ces structures permettent une forte interaction entre les pouvoirs publics et le secteur privé et un processus permanent de mise en évidence et de rectification des éventuels points faibles du dispositif. Le système de notification des transactions inhabituelles à l'unité d'enquêtes financières compétente (Meldpunt Ongebruikelijke Transacties – MOT), qui retransmet les transactions suspectes aux services opérationnels semble fonctionner efficacement à bien des égards. Toutefois, ce mécanisme comporte des risques qu'il convient de traiter – notamment, il convient de mettre plus l'accent sur le blanchiment de capitaux sans mouvements d'espèces et d'accorder une attention soutenue à l'absence de déclarations des secteurs des valeurs mobilières et de l'assurance. L'extension du système de notification à des professions comme les avocats, notaires, commissaires aux comptes et comptables devrait être sérieusement envisagée, de même que des améliorations mineures en matière de retour d'information et d'exonération de responsabilité des institutions déclarantes.

57. Les Pays-Bas sont parties à un large éventail d'instruments internationaux qui leur permettent de formuler et de répondre à des demandes d'assistance de tous types. Cet atout pourrait

être renforcé en supprimant l'obligation d'existence préalable d'une convention ou d'un accord. La coopération administrative entre le MOT et des organismes analogues doit être encore améliorée par la conclusion de nouveaux mémorandums d'entente pour l'échange de renseignements à l'échelle internationale.

58. Dans l'ensemble, les structures juridiques et administratives du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux semblent efficaces, des efforts considérables ayant été consentis pour promouvoir et coordonner les activités de lutte contre le blanchiment de nombreuses composantes de l'administration publique et du secteur financier. Dans plusieurs domaines, les résultats ne sont pas perceptibles faute de statistiques et cela empêche de formuler un jugement sur la véritable efficacité du système. Toutefois, les structures fondamentales sont bonnes et grâce à la fermeté de l'engagement manifesté à tous les niveaux et au comblement des lacunes mises en évidence précédemment, les Pays-Bas pourront disposer d'un régime très puissant de lutte contre le blanchiment de capitaux.

## **Allemagne**

59. En Allemagne, les principales sources de produits illégaux passent pour être le trafic de stupéfiants, les atteintes à la propriété, ainsi que la contrebande d'alcool et de cigarettes. Parmi les autres délits générant des bénéfices importants, on retiendra la fraude aux subventions de l'Union européenne, la contrefaçon, la vente illégale d'armes, l'extorsion de fonds, la prostitution et la fraude à l'investissement. L'ampleur de la criminalité organisée à l'échelle internationale et des bénéfices générés par les délits ont considérablement augmenté depuis la dernière évaluation. Il semble que les malfaiteurs ont eu de plus en plus recours à des secteurs économiques dépourvus de garde-fous ou d'organismes de tutelle ou de surveillance, comme les bureaux de change, les sociétés de remise de fonds, de même qu'à la contrebande d'espèces, etc. Un volume considérable d'argent est transféré en Allemagne depuis l'Europe de l'Est et les Etats de la CEI, souvent par transport d'espèces, mais le plus souvent l'origine de ces fonds est inconnue. Parmi les autres techniques et tendances observées en matière de blanchiment, on retiendra l'achat de produits de luxe, le recours croissant aux comptes collectifs ouverts par des établissements de crédit étrangers ou leurs bureaux de représentations.

60. Une démarche à deux volets a été adoptée pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Les mesures prises dans le cadre du système financier visent à produire un effet préventif, tandis que les dispositions du code pénal, comme l'infraction de blanchiment de capitaux et les lois sur la confiscation sont destinées à punir les contrevenants pour leurs activités criminelles ainsi qu'à les priver de tout bénéfice d'origine illégale. Depuis la première évaluation, les changements les plus significatifs intervenus dans le dispositif auront été l'allongement de la liste des infractions principales pour le blanchiment de capitaux afin de prendre en compte des délits moins graves commis à la fois dans le cadre d'activités commerciales et d'associations de malfaiteurs ainsi qu'un amendement à la Loi bancaire qui soumet à la surveillance bancaire les bureaux de change, les agences de remise de fonds, les courtiers et d'autres sociétés offrant des services financiers. Un projet de loi est également examiné par le parlement et il prévoit, entre autres, un allongement de la liste des infractions principales, l'attribution de la qualification pénale aux activités de blanchiment de capitaux du contrevenant commettant l'infraction principale, l'assouplissement de la procédure de saisie conservatoire de sommes d'argent suspectes, le relèvement du seuil d'identification obligatoire du client pour des opérations ponctuelles à DM 30 000 (US\$ 16 700), enfin, une implication plus forte des autorités fiscales dans la lutte contre le blanchiment de capitaux.

61. A bien des égards, le régime juridique sur lequel repose le dispositif allemand de lutte contre le blanchiment de capitaux est complet, solide et conforme aux Quarante Recommandations. Un certain nombre de lacunes ont été mises en évidence par les autorités allemandes et cela a entraîné des amendements de la législation qui sont entrés en vigueur ou qui sont proposés et toutes ces mesures devraient sensiblement améliorer le dispositif. Les dispositions pénales relatives aux poursuites à l'encontre du blanchiment de capitaux et à la saisie et la confiscation du produit d'activités criminelles

sont fondamentalement saines et complètes et même si le nombre de condamnations obtenues pour blanchiment de capitaux est décevant, les autorités affichent la ferme volonté de poursuivre ce délit. Le fait que le contrevenant principal devienne pénalement responsable du blanchiment de capitaux du produit de ses propres activités donnera plus de poids au délit. La législation relative à la confiscation prévoit toute une série de mesures, mais les statistiques disponibles indiquent que les sommes confisquées sont assez faibles, ce qui témoigne d'un réel problème d'application de la législation. Les amendements visant à traiter les revendications des victimes et la question des "raisons impérieuses de soupçonner" contribueront à rendre le dispositif de confiscation plus efficace. Toutefois, il convient de se demander comment utiliser plus efficacement le concept de "confiscation étendue", dans le respect des limites fixées par les arrêts des instances judiciaires. Il serait en outre utile que d'introduire le concept d'unités affectées spécialement aux questions du produit de la criminalité et du blanchiment de capitaux.

62. Les prérogatives et les ressources des services opérationnels en matière de blanchiment de capitaux sont suffisantes et la coordination et la coopération bilatérales semblent assez bien fonctionner. Toutefois, comme l'indiquait le premier rapport d'évaluation mutuelle, il est urgent de mettre en place une structure plus efficiente et plus efficace de centralisation de la procédure de transmission des DTS. La mise en place d'un point central de réception ou d'une unité d'enquête financière serait la solution la plus efficace, mais l'élargissement du concept de groupe conjoint d'enquête financière peut aussi être une solution. Si ce n'est pas réaliste dans le contexte politique allemand, il faut alors à tout le moins créer une base de données centrale accessible à tous les services opérationnels. Etant donné que le ZKA a déjà pris des dispositions pour mettre au point un système, il faudrait achever et appliquer ce projet dès que possible, et il conviendrait de le compléter en permettant à ces services d'accéder aux bases de données tenues dans d'autres Länder.

63. Les résultats obtenus par le dispositif de déclaration des transactions suspectes montre que le nombre de DTS est resté assez statique et que la grande majorité des déclarations émane des banques, tandis que les sociétés d'assurance en transmettent un nombre significatif. Ce dispositif pourrait être amélioré par des efforts visant à surmonter des points faibles comme le nombre relativement modeste de déclarations, l'accent excessif mis sur les transactions en espèces ainsi que l'absence de déclarations extérieures aux secteurs de la banque et de l'assurance. De plus, on pourrait améliorer la qualité de la procédure de déclaration des opérations suspectes en développant le retour d'informations vers les institutions financières.

64. Les mesures prises dans le secteur financier se caractérisent par l'importance des obligations s'exerçant sur les institutions et la présence d'un dispositif complet dans certains compartiments du système financier alors que ce dispositif présente à l'évidence des faiblesses et des incohérences dans d'autres compartiments. L'ampleur et la précision des instructions, le caractère novateur des actions de formation et de sensibilisation, la surveillance rigoureuse des banques et des sociétés d'assurance ainsi que l'engagement de ces institutions sont des plus louables et constituent un exemple pour d'autres pays. Toutefois, bien qu'étendues, les obligations prévues par la Loi sur le blanchiment de capitaux font aussi peser des contraintes inutiles. Le relèvement du seuil d'identification des clients en cas de transaction de montant élevé en espèces de DM 20 000 à DM 30 000 est un pas dans la bonne direction, mais il doit s'accompagner de mesures visant à éliminer l'obligation d'identifier les clients lorsqu'ils effectuent des retraits d'espèces. L'invocation de l'article 154 du Code des impôts lors de l'ouverture d'un compte présente plusieurs points faibles et on pourrait renforcer considérablement la loi si cette obligation était inscrite dans la Loi. On peut s'inquiéter de l'absence de sanctions spécifiques : (a) pour non-respect de l'obligation prévue par l'article 154, (b) pour infraction aux instructions de l'Office fédéral de surveillance bancaire ou de l'Office fédéral de surveillance des assurances, enfin (c) pour non-respect des obligations prévues dans les articles 6, 11 & 14 de la Loi (mise en évidence des transactions suspectes, DTS et sauvegardes). Toutes ces obligations doivent donner lieu à des sanctions comme des poursuites administratives et éventuellement des amendes. Il faut mettre en œuvre une surveillance plus rigoureuse des institutions financières non bancaires qui sont actuellement sous la

tutelle des autorités des Länder, notamment des casinos, bien que ce problème ait des chances d'être atténué par le transfert des responsabilités en matière de surveillance à l'Office fédéral de surveillance bancaire.

65. Le régime d'entraide judiciaire est fondamentalement très sain et, moyennant quelques modifications mineures, ce serait un dispositif exemplaire. La coopération au niveau administratif est plus complexe en raison du fédéralisme, du caractère fragmenté de la réaction des services opérationnels au blanchiment de capitaux et de l'absence de base de données centralisée réunissant l'ensemble des DTS. La coopération avec la police et les douanes d'autres pays semble bien fonctionner, mais l'incapacité d'échanger directement des renseignements avec les unités d'enquêtes financières relevant de l'administration dans d'autres pays est un point faible du dispositif. Il convient d'envisager de conclure des conventions ou mémorandums internationaux qui donneraient à des services opérationnels allemands ayant accès à toutes les DTS la possibilité de coopérer directement avec de telles unités, à condition que ces dernières respectent les mêmes obligations de confidentialité que celles qui existent en Allemagne.

## **Italie**

66. En Italie, les principales sources de profits illégaux sont liées à la fraude, la corruption, le trafic international de stupéfiants, l'extorsion ainsi qu'à la criminalité organisée. Les structures de la criminalité organisée, qui reposent sur des associations (clans, familles) contrôlant le trafic de drogue, la contrebande, etc., permettent de recycler une grande partie des fonds d'origine illégale dans des circuits financiers et/ou commerciaux. Cela signifie que ces organisations ("cosa nostra", "ndragheta", "camorra", "sacra corona unita") exercent un contrôle étroit sur le territoire où elles sont établies ainsi que sur l'activité économique locale. Dans certains cas récents, on a constaté que la criminalité organisée ("cosa nostra", notamment) se lançait dans des activités de blanchiment de plus en plus sophistiquées, avec l'aide de consultants extérieurs très qualifiés ou d'organisations indépendantes. L'internationalisation des organisations criminelles italiennes s'est traduite par des transferts de fonds vers des pays où la réglementation est plus souple, afin de les rendre encore plus difficiles à détecter. Cependant, cela n'exclut pas que la criminalité organisée cherche à réaliser des investissements, financiers notamment, au niveau local.

67. La loi n°1997 de juillet 1991 a institué des mesures destinées à empêcher l'utilisation d'espèces et d'instruments au porteur dans les transactions financières et d'éviter le détournement du système financier à des fins de blanchiment de capitaux. La principale disposition de cette loi interdit les transferts d'espèces et d'instruments au porteur supérieurs à 20 millions de liras (environ 12 000 dollars), sauf si ces transferts sont effectués par des intermédiaires agréés qui doivent identifier les clients et enregistrer les transactions. Les autres dispositions concernent la déclaration des transactions suspectes et le respect de la législation par les intermédiaires financiers.

68. Les dispositions incriminant le blanchiment des capitaux ont été modifiées en 1993 afin d'étendre la définition de l'infraction principale à "toutes les infractions pénales intentionnelles". Récemment, un décret-loi (n° 153/97, en date du 26 mai 1997) a apporté trois modifications importantes à la législation en vigueur : premièrement, afin d'assurer un meilleur respect de l'obligation de déclarer les transactions suspectes, l'identité de toute personne communiquant de telles informations doit rester absolument confidentielle ; deuxièmement, toutes les déclarations de transactions suspectes sont centralisées à l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC), une institution publique présidée par le Gouverneur de la Banque d'Italie ; troisièmement, des liaisons opérationnelles ont été établies pour la lutte anti-blanchiment entre les autorités financières, les organes d'instruction et les autorités judiciaires en ce qui concerne la criminalité organisée. Dans un proche avenir, le gouvernement prévoit d'étendre l'application des mesures anti-blanchiment à certaines catégories d'entreprises non financières. En outre, un réexamen de la législation anti-blanchiment a déjà été entrepris dans le but de renforcer

celle-ci par l'introduction de nouvelles dispositions ou par la suppression de dispositions qui font double emploi.

69. Le gouvernement italien a accompli des progrès notables dans la lutte contre le blanchiment de l'argent depuis la dernière évaluation mutuelle, en 1993. Les réformes qu'il a engagées sont très récentes pour la plupart et s'inscrivent dans le contexte des dernières dispositions législatives adoptées dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux, à savoir le décret-loi n°153/97. Le changement le plus important introduit par ce décret concerne la désignation d'un destinataire unique pour les déclarations relatives à des transactions suspectes, à savoir l'Ufficio Italiano dei Cambi, qui devient ainsi le premier service de renseignement financier d'Italie. Auparavant, les déclarations des institutions financières étaient affectées auprès de la police locale.

70. Les efforts déployés par les services opérationnels sont aussi ciblés sur les aspects financiers de la criminalité organisée, ont permis à l'Italie d'atteindre un degré d'efficacité que le nouveau système de déclaration des transactions suspectes devrait encore renforcer. Cette observation s'applique également aux mesures d'ordre juridique, car la législation italienne contre le blanchiment des capitaux a été aussi élaborée en prenant en compte la nécessité de lutter contre la criminalité organisée. La portée de la législation italienne est aujourd'hui très large et la base législative qui permet à la fois la confiscation et l'incrimination du blanchiment de capitaux est efficace sur le plan intérieur ainsi que, depuis l'adoption des nouvelles dispositions en 1993, au niveau international. Cependant, le système serait encore plus efficace si les dispositions concernant le blanchiment des capitaux étaient étendues à la responsabilité pénale des personnes morales. En outre, la décision du gouvernement italien de refondre les diverses dispositions législatives actuelles sous une forme plus accessible faciliterait également leur application et la formation des personnes chargées de les appliquer.

71. Les mesures concernant le secteur financier se caractérisent par des obligations étendues et un cadre général. Cependant, la mise en oeuvre de ces mesures par les institutions financières non bancaires non assujetties à un contrôle prudentiel présente certaines lacunes par comparaison avec les procédures internes et les programmes de formation très innovants mis en place par les banques et les autres institutions financières réglementées de façon similaire. De nouveaux efforts de supervision, d'orientation et de formation sont donc nécessaires pour les d'institutions financières non bancaires non assujetties à un contrôle prudentiel, afin de leur permettre de mieux participer à la déclaration des transactions suspectes. Il est manifeste, également, que l'extension envisagée des dispositions anti-blanchiment aux personnes physiques ou morales exerçant des activités qui sont particulièrement susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux renforcera considérablement le système italien de lutte contre le blanchiment de l'argent. Pour toutes ces raisons, il est à souhaiter que les nouvelles dispositions législatives soient promulguées rapidement.

72. Globalement, le cadre juridique et administratif dans lequel s'inscrit le système italien de lutte contre le blanchiment des capitaux semble fondamentalement sain, et des efforts louables ont été faits pour remédier aux graves lacunes identifiées lors de la première évaluation mutuelle. En outre, il y a un manifestement au niveau politique et au niveau de la haute administration une ferme volonté de lutter contre le blanchiment des capitaux. L'établissement de façon adéquate d'une Commission d'orientation générale, comprenant tous les ministères et les agences concernés, présidée par le ministre du Trésor, devrait permettre d'exercer une supervision d'ensemble forte et efficace. L'absence de statistiques dans certains domaines et les lacunes dues à l'ancien système de déclaration des transactions suspectes rendent difficile toute évaluation des performances réelles du système. Cependant, il est probable qu'une fois que le décret-loi n°153/97 aura été pleinement appliqué, le système de lutte contre le blanchiment des capitaux sera efficace.

## Norvège

73. Le trafic de drogue, de même que la contrebande et la vente illégale de produits assujettis à des taux d'imposition élevés, comme l'alcool et le tabac, demeurent les sources les plus importantes de revenus illicites. Diverses catégories d'infractions économiques, telles que l'escroquerie, le domaine de l'investissement national et international, les fausses factures, la fraude aux impôts et à la TVA et la fraude à l'encontre des créanciers en cas de faillite semblent aussi être à l'origine d'un volume important de revenus illicites, et le problème ne cesse de s'aggraver. Pour ce qui est de l'évolution du blanchiment de capitaux, il semblerait que les transferts transfrontières d'espèces s'accroissent et que les malfaiteurs qui résident en Norvège déposent des espèces auprès de banques de pays étrangers avant de les transférer en Norvège sous la forme de prêts. Comme beaucoup d'autres pays, la Norvège rencontre des problèmes en ce qui concerne les fonds se rapportant à des personnes physiques ou morales des anciens pays de l'Est en raison des difficultés qu'il y a à déterminer si ces fonds ont une origine licite ou non. Par ailleurs, les entreprises ou professions non financières sont régulièrement utilisées à divers stades du processus de blanchiment de l'argent.

74. La politique norvégienne de lutte contre le blanchiment des capitaux s'appuie sur des initiatives internationales et sur un principe préventif du droit norvégien selon lequel un crime ne paie pas. Pour atteindre leurs objectifs en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, les autorités norvégiennes estiment qu'il est important (a) d'accroître le risque de dépistage des infractions et de poursuite, (b) d'améliorer le dépistage et la confiscation des revenus illicites et (c) de faciliter la coopération internationale. Les changements les plus importants intervenus depuis 1993 sont les amendements entrés en vigueur le 1er janvier 1997, qui étendent la notion d'infraction principale aux fins de la déclaration de transactions suspectes aux infractions sanctionnées par une peine de plus de six mois, qui étend les mesures préventives à la Banque centrale, à la Postbank et à un plus grand nombre d'institutions financières non bancaires, et qui a mis à la disposition de ØKOKRIM les informations recueillies dans le cadre du système de déclaration des opérations de change et de notification des importations et exportations d'espèces. La Convention de Vienne de 1988 et la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe ont toutes deux été ratifiées en 1994.

75. Le délit de blanchiment de capitaux, qui couvre à la fois le blanchiment d'argent et le délit général de recel, est défini de façon très large et permet d'engager des poursuites. Toutefois, un délit spécifique de blanchiment, qui ne fait partie du délit général de recel, pourrait être considéré. La législation en vigueur en matière de confiscation constitue une structure de base, et si les recommandations de la Commission sur la confiscation sont pleinement mises en oeuvre, le système devrait gagner en efficacité. Les propositions tendant à inverser la charge de la preuve et à étendre la portée des dispositions afin de pouvoir récupérer des avoirs illégaux auprès de tiers, ainsi que les autres propositions concernant les mesures provisoires et les modalités d'application, sont toutes bienvenues. Il faudrait prendre d'autres mesures sur le plan des ressources administratives, par exemple des initiatives en matière de formation et d'affectation de personnel des services de police aux questions concernant les revenus d'activités criminelles. En matière de coopération internationale, la Norvège est partie à un large éventail d'instruments internationaux qui lui permettent de collaborer avec d'autres pays. Cette capacité serait accrue si la coopération opérationnelle entre l'ØKOKRIM et des organismes étrangers similaires était améliorée grâce à un assouplissement des règles de secret et à la conclusion d'un plus grand nombre de mémorandums d'accord en vue d'échanges d'informations.

76. Les efforts de l'ØKOKRIM ont permis d'améliorer le système de déclaration des transactions suspectes, mais de nouvelles réformes sont nécessaires pour rendre plus efficaces les aspects opérationnels de l'application des lois et de l'instruction. Un accroissement des ressources consacrées à ØKOKRIM lui permettra de jouer efficacement le rôle central qui lui a été confié. La police norvégienne semble avoir une connaissance plus limitée des procédures anti-blanchiment et aurait besoin d'une formation complète dans le domaine du blanchiment de l'argent, de manière à pouvoir effectuer des enquêtes et entamer des poursuites. Les douanes devraient faire preuve d'une coopération accrue dans le cadre de l'instruction, en apportant une contribution plus importante au sujet des transactions internationales et en prenant des mesures plus efficaces pour lutter contre la contrebande et

le blanchiment du produit de celle-ci. La mise en oeuvre des recommandations de la Commission sur les méthodes d'investigation devrait permettre d'améliorer le cadre juridique des nouvelles techniques d'investigation et ces mesures devraient être utilisées plus fréquemment dans la pratique.

77. La structure de base du système de lutte contre le blanchiment dans le secteur financier, telle qu'elle ressort de la loi et des règlements sur les services financiers, est satisfaisante. Tous les éléments indispensables sont présents, et les amendements du 1er janvier 1997 ont permis de renforcer très sensiblement la législation. Les grandes banques soutiennent sans réserve les initiatives anti-blanchiment et coordonnent leurs actions avec les autorités, mais elles souhaiteraient un développement des contacts et des échanges d'informations. Cependant, un certain nombre d'autres mesures permettraient d'améliorer le système.

78. La loi devrait expressément viser les compagnies d'assurance. Il y aurait lieu de procéder à un examen approfondi et exhaustif des catégories d'entreprises ou de professions non financières qui devraient être assujetties à la loi et à ses règlements. Les dispositions concernant la déclaration de transactions suspectes sont efficaces et le retour des informations est excellent, mais il faudrait encourager un plus large recours aux déclarations grâce à un développement des activités de formation. Un rôle plus actif du Kredittilsynet dans certains de ces domaines permettrait aussi d'améliorer la mise en oeuvre des mesures anti-blanchiment dans l'ensemble du secteur financier.

79. De façon générale, le système anti-blanchiment norvégien repose sur des bases solides et respecte presque toutes les dispositions des 40 Recommandations du GAFI et, dans certains domaines, la législation et le système anti-blanchiment pourraient être très efficaces. La suite donnée à de nombreuses suggestions formulées dans le rapport de 1993 du GAFI a permis d'obtenir de meilleurs résultats, tandis que l'ØKOKRIM a contribué efficacement à l'amélioration du système anti-blanchiment. Des contributions plus nombreuses et un soutien accru de la part d'autres secteurs du gouvernement, de même que la mise en oeuvre des nouvelles réformes évoquées plus haut, permettront à la Norvège de disposer d'un système très efficace.

## **Japon**

80. Il est probable qu'un volume important de fonds provenant d'activités criminelles sont blanchis au Japon, même si ce blanchiment n'est pas toujours considéré comme une infraction pénale. Les principales sources de fonds blanchis sont probablement le trafic de stupéfiants et d'autres activités illicites (jeux, extorsion de fonds, paris, ainsi que tous types d'actes criminels violents et d'infractions concernant des biens) commis par des organisations criminelles comme les Boryokudans (mafia japonaise). Ces derniers ont recours à diverses activités criminelles pour se procurer un volume important de fonds, parfois en détournant des activités d'entreprise légitimes. Par ailleurs, on ne peut exclure qu'un volume important de fonds provenant d'activités criminelles exercées à l'étranger soient blanchis au Japon, que ces opérations soient ou ne soient pas considérées comme des infractions pénales de blanchiment de capitaux.

81. Jusqu'à une date récente, le gouvernement japonais avait concentré son attention sur la lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue. Le texte législatif le plus important à cet égard est la loi spéciale anti-drogue, adoptée par la Diète le 2 octobre 1991 et entrée en vigueur le 1er juillet 1992. Cette loi qualifie d'infraction pénale le blanchiment de l'argent en définissant les délits de dissimulation et de recel de fonds provenant d'infractions à la législation sur les stupéfiants. Elle étend aussi le système de confiscation (y compris la confiscation sur la base de la valeur) et introduit la notion de gel des fonds illicites, ainsi qu'un système de déclaration des transactions suspectes qui a pour seule cible le produit illicite du trafic de stupéfiants. Conformément aux quarante Recommandations du GAFI et à la loi spéciale anti-drogue, les autorités de supervision financière ont imposé aux institutions financières l'obligation d'identifier leurs clients à l'occasion de certaines transactions et de soumettre des

déclarations de transactions suspectes à leurs autorités de tutelle si elles soupçonnent que lesdites transactions portent sur le produit d'activités criminelles liées à la drogue.

82. Cependant, le gouvernement japonais a l'intention d'intensifier son action contre le blanchiment de l'argent et de renforcer les mesures juridiques dont il dispose, de la manière suivante :

- la liste des infractions principales de blanchiment de capitaux sera sensiblement élargie de manière à couvrir toutes les infractions ayant une importance fondamentale, si bien que les institutions financières pourront plus facilement déclarer les transactions suspectes, tandis que la portée des dispositions concernant le gel et la confiscation des avoirs sera également étendue ;
- un service de renseignement financier sera créé au sein de l'Agence de supervision financière, en même temps que sera institué un nouveau système de déclaration des transactions suspectes, dans le cadre duquel le service de renseignement financier évaluera les déclarations et les transmettra par la voie officielle aux services opérationnels.

83. A cette fin, le gouvernement japonais a présenté à la Diète une nouvelle loi contre la criminalité organisée qui comportera les mesures anti-blanchiment mentionnées ci-dessus. Une fois adoptée cette loi, la stricte application de ses dispositions et de celles de la loi spéciale anti-drogue permettra utilement d'intensifier encore la lutte contre le blanchiment de capitaux.

84. Le gouvernement japonais n'a commencé qu'en 1996 à remédier à certaines des lacunes identifiées dans la première évaluation mutuelle (limitation des infractions principales de blanchiment d'argent aux activités criminelles liées au trafic de stupéfiants, absence de directives pour les déclarations de transactions suspectes faites par les institutions financières, absence d'organisme chargé de centraliser les déclarations et accès limité des organes d'instruction à ces rapports). Ainsi, les directives concernant les déclarations de transactions suspectes ont été publiées en juillet 1996, et la police reçoit désormais notification de ces déclarations sans avoir à en faire expressément la demande. Jusqu'à présent, cependant, cela n'a pas permis d'améliorer de façon décisive la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le faible nombre de déclarations de transactions suspectes montre que les organes d'instruction ne reçoivent toujours pas, de la part des institutions financières, les informations qui leur sont très utiles pour initier et faciliter leurs enquêtes. La lutte contre le blanchiment de capitaux sera véritablement améliorée si le projet de loi contre la criminalité organisée est adopté. L'amélioration tiendrait en particulier à l'élargissement de la liste des infractions principales et à la mise en place d'un service de renseignement financier au sein de l'Agence de supervision financière.

85. En attendant l'adoption de la loi contre la criminalité organisée, on peut considérer que les dispositions législatives actuelles anti-blanchiment au Japon n'ont pratiquement aucune efficacité, en raison de la portée limitée des délits sous jacents et des obligations de dépistage direct qui incombent aux autorités opérationnelles. Par ailleurs, ces dispositions ont rarement été utilisées dans la lutte contre le blanchiment des capitaux. Par comparaison avec les autres grandes places financières internationales, le faible nombre de déclarations de transactions suspectes au Japon témoigne de lacunes manifestes dans le système anti-blanchiment. Les caractéristiques propres de l'économie japonaise expliquent sans doute en partie pourquoi les déclarations sont moins nombreuses que dans les autres économies occidentales, mais on a du mal à comprendre pourquoi une économie de la taille de celle du Japon et les problèmes de drogue que connaît ce pays n'ont pas donné lieu à un nombre plus normal de déclarations.

86. Alors que la police semble très fortement motivée vis-à-vis des enquêtes de blanchiment d'argent, elle manque vraiment d'outils précieux qui pourraient l'aider dans ses efforts. En outre, les services opérationnels et les procureurs doivent devenir plus proactifs dans leurs approches de détection et de poursuite du blanchiment de capitaux. Des mesures supplémentaires, telles que l'établissement d'unités anti-blanchiment indépendantes au sein des autorités d'enquêtes, une coopération étroite entre

services opérationnels, l'Agence de supervision financière et son service de renseignement financier, et l'utilisation de méthodes spéciales d'enquête, y compris la surveillance électronique qui est incorporée dans le projet de loi contre la criminalité organisée, contribueraient grandement à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

87. Les institutions financières japonaises ont pris conscience du problème du blanchiment des capitaux au Japon et de la vulnérabilité du système financier. Cependant, dans la pratique, cette prise de conscience ne semble pas se traduire véritablement par des actions anti-blanchiment, et on peut se demander si le personnel de ces institutions a reçu une formation appropriée et suffisante et s'il est encouragé à identifier et à déclarer les transactions suspectes. Par ailleurs, des directives plus sectorielles et plus détaillées à l'intention des bureaux de change, des sociétés de bourse, des assureurs et d'autres institutions financières, s'inspirant notamment des exercices de typologie internationale, devraient permettre d'améliorer le système.

88. Globalement, le système anti-blanchiment en vigueur au Japon manque d'efficacité dans la pratique. A cet égard, il faut se féliciter que les autorités aient annoncé leur intention d'intensifier leur action contre le blanchiment des capitaux. Cependant, l'efficacité du futur système ne pourra être évaluée qu'au bout de plusieurs années.

## **Grèce**

89. Le trafic de drogue reste la principale préoccupation des autorités grecques et on estime qu'il entre pour une part non négligeable, probablement supérieure à 50 pour cent, dans les produits de l'ensemble des activités criminelles. Parmi les autres activités criminelles importantes, on peut citer la contrebande, en particulier des objets d'antiquité, l'usure, la fraude et les autres délits liés au crime organisé ainsi que les délits économiques, comme l'évasion fiscale. On manque de données précises qui permettraient d'identifier nettement les tendances en matière de blanchiment de capitaux, encore que le placement de liquidités semble toujours être le problème principal. L'afflux de réfugiés et de "migrants économiques", en provenance des pays voisins des Balkans a favorisé une augmentation de la criminalité, alors que les activités de certains émigrés de l'ex-Union soviétique ont donné lieu à des rapports sur des transactions suspectes. On a aussi observé une multiplication des passages à la frontière d'espèces, en particulier de billets de banque étrangers, cet argent étant déposé temporairement en Grèce avant d'être transféré à l'étranger.

90. La Grèce a attaché un rang élevé de priorité à la mise au point d'orientations et de politiques propres dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et, depuis la première évaluation mutuelle, elle s'est efforcée de mettre en place un cadre législatif satisfaisant, une structure organisationnelle efficace et un mécanisme adéquat pour assurer le respect et la mise en oeuvre des législations. Les changements les plus importants ont été l'adoption de la Loi 2331 du 24 août 1995, qui fait du blanchiment des capitaux un délit, traite de la question des mesures de confiscation et des mesures provisoires et introduit des dispositions visant à renforcer la coopération entre les organismes opérationnels et les institutions financières ainsi que la notification des transactions suspectes. Elle a aussi jeté les bases de l'établissement d'une autorité centrale ("le Comité compétent"), dont le fonctionnement a été arrêté par le décret présidentiel 401 du 10 décembre 1996. L'autre changement important a été la création du Bureau de la criminalité financière et économique, qui est habilité à enquêter sur les délits économiques, y compris le blanchiment de capitaux.

91. Le blanchiment de capitaux couvre vingt infractions principales et est considéré comme un délit dès lors qu'il est établi que le défendeur savait que les biens concernés étaient le produit d'activités criminelles. Cette disposition serait renforcée si elle s'appliquait au moins à tous les délits graves et si l'élément intentionnel était élargi au moins à la faute lourde, encore que peut-être avec des sanctions moins sévères que celles prévues pour l'infraction volontaire. Les dispositions relatives à la confiscation et aux mesures provisoires sont généralement adéquates et certaines dispositions comme l'article 3(1)

de la loi 2131, qui inverse la charge de la preuve, peuvent se révéler très efficaces. Cependant, les dispositions prévoyant la confiscation et la saisie des biens en possession d'une tierce partie qui n'est pas de bonne foi pourraient être renforcées et on peut s'inquiéter du fait qu'aucune confiscation n'ait eu lieu et que seulement quelques saisies soient intervenues. Ce problème devrait être étudié et des mesures correctrices prises le cas échéant. Pour ce qui est de la coopération internationale, la mesure la plus importante que doit prendre la Grèce est de ratifier et de mettre pleinement en oeuvre dès que possible la Convention du Conseil de l'Europe de 1990.

92. Le Comité compétent, créé en tant qu'unité de renseignement financier de la Grèce, constitue une structure unique pour la réception et l'analyse des rapports sur les transactions suspectes et les enquêtes correspondantes. Ce Comité a une large expérience du fait de sa composition et est doté de larges pouvoirs mais étant donné qu'il ne travaille pas à temps plein il devra rester très attentif à la répartition de sa charge de travail et aux modalités administratives qui se mettront en place avec d'autres autorités grecques. Le système de notification des transactions suspectes n'est en vigueur que depuis douze mois et il est encore trop tôt pour évaluer pleinement son efficacité. Bien que les résultats soient jusqu'ici modestes, ils semblent aller dans la bonne direction. Parmi les autres mesures ou problèmes qui devraient être étudiés on peut citer notamment l'extension de l'obligation de notification à toutes les infractions pénales, une amélioration des conseils et des connaissances transmises en ce qui concerne la notification, la question de savoir si le délai prévu pour l'examen des rapports par le Comité est adéquat et le renforcement de la rétro-communication d'informations générales et spécifiques.

93. La structure de base des mesures anti-blanchiment pour le secteur financier, telle que définie dans la loi 2131 et dans les dispositions annexes, est saine, encore que le système de lois, directives transmission de connaissances et formation semble avoir été beaucoup plus efficace dans le secteur bancaire que dans le secteur financier non bancaire. L'Association des banques helléniques et la Banque de Grèce et, plus récemment, le Comité compétent, ont joué un rôle actif et efficace dans la promotion des mesures anti-blanchiment et ils doivent en être félicités. Bien que les institutions financières non bancaires semblent aussi être prêtes à adopter des mesures anti-blanchiment, les progrès ont été beaucoup plus lents. Les autorités de contrôle et, en particulier, l'autorité de contrôle du secteur des assurances, doivent s'employer plus activement à vérifier la mise en oeuvre de mesures efficaces anti-blanchiment dans le secteur financier non bancaire, grâce à un programme de renforcement de la surveillance, de l'activité de conseil et de la formation.

94. Depuis la première évaluation mutuelle de 1994, la Grèce a fait des progrès considérables et les fondements qui ont été établis augurent bien de l'avenir. Le système anti-blanchiment de la Grèce est conforme désormais à la plupart des quarante Recommandations et, bien que l'absence de statistiques et de données et le caractère assez récent des principales mesures législatives et réglementaires rendent difficile une évaluation exacte de son efficacité, il semble fonctionner raisonnablement bien dans plusieurs domaines. Malgré tout, les résultats obtenus jusqu'ici, qui vont cependant dans la bonne direction, sont modestes et la Grèce devra continuer d'examiner le système et de mettre en oeuvre les modifications nécessaires pour le rendre plus efficace.

## C. APPLICATION DE LA POLITIQUE DU GAFI RELATIVE AUX MEMBRES NE RESPECTANT PAS LES RECOMMANDATIONS

### (i) *Principes*

95. Conscient qu'il ne pouvait s'attendre à ce que d'autres pays prennent des mesures que certains de ses membres n'appliquaient pas, le GAFI a défini en 1996 une politique pour traiter le cas de ces quelques membres qui ne respectaient pas les quarante Recommandations initiales. Les mesures prévues par cette politique représentent une approche graduelle visant à intensifier la pression exercée sur ces membres par leurs pairs.

(ii) *Mesures appliquées en 1997-1998*

**Autriche**

96. Conformément à la demande formulée à la réunion de juin 1997 du GAFI, l'Autriche a fait rapport au GAFI en 1998 sur les mesures anti-blanchiment qu'elle avait prises en juin 1997 et février 1998, ainsi que sur le plan d'action qu'elle se proposait de mettre en oeuvre pour apporter des solutions aux problèmes identifiés dans le rapport. L'Autriche a indiqué qu'elle avait :

- modifié la note commune d'interprétation de manière à obliger les avocats, notaires et comptables agréés à identifier leurs bénéficiaires ;
- pris des mesures pour préciser d'autres obligations d'identification ;
- élaboré des directives concernant la protection des salariés d'établissements de crédit et d'établissements financiers qui sont appelés à témoigner ;
- établi des procédures permettant d'obtenir des statistiques supplémentaires ;
- publié un projet de loi concernant la suppression du plafond de 100 000 schillings prévu à l'article 165 du Code pénal.

97. Cependant, l'Autriche a également indiqué que son gouvernement n'avait pas changé de position en ce qui concerne l'ouverture de comptes sur livret anonymes aux résidents autrichiens. En conséquence, le Président a adressé une lettre au gouvernement autrichien faisant état des préoccupations du GAFI devant l'absence de progrès dans la suppression des comptes sur livret anonymes. L'Autriche n'ayant pas indiqué qu'elle prendrait des mesures positives pour mettre fin à cette pratique, il a été décidé de poursuivre l'application des mesures prévues par la politique du GAFI relative aux membres ne respectant pas les Recommandations, c'est à dire d'envoyer une mission de haut niveau à Vienne pour renforcer l'expression de ces préoccupations.

**Canada**

98. Lors de l'examen du deuxième rapport canadien d'évaluation mutuelle en septembre 1997, il avait été suggéré que le Canada fasse un rapport d'étape à la plénière compte tenu des sérieuses préoccupations exprimées à propos de son manque de conformité totale ou partielle avec bon nombre de Recommandations. Le Canada a fourni un rapport d'étape à la réunion plénière de juin 1998 contenant les informations suivantes :

- Le Ministère du Soliciteur Général a publié un document public de consultation contenant les propositions ci-après :
  - (a) la création d'un régime de déclaration obligatoire des transactions suspectes, reposant sur une série d'indicateurs ;
  - (b) la création de délits pour la non déclaration de transactions suspectes, pour le dépôt d'un rapport contenant des renseignements erronés ou induisant en erreur, et pour la communication non autorisée de renseignements financiers (« tipping off ») ;
  - (c) la protection des personnes tenues de déposer des déclarations de transactions suspectes contre des poursuites civiles et criminelles ;

- (d) la création d'un nouveau service de renseignements financiers, au niveau fédéral, responsable du régime de déclaration des transactions suspectes, des mouvements transfrontaliers de devises et de l'information provenant d'autorités étrangères similaires, et qui fonctionnerait de façon indépendante de tout organisme opérationnel ;
- (e) la création d'un régime de déclaration de mouvements transfrontaliers de devises et d'instruments monétaires d'une valeur supérieure à C\$ 10,000, ainsi que le pouvoir de saisir, à titre de confiscation, tous les instruments monétaires et toutes les devises non déclarées. A cet égard, un processus administratif d'appel pourrait aussi être envisagé.
- Le Solliciteur Général a indiqué que, à la suite de la période de consultation, le Canada a l'intention de déposer au Parlement un projet de loi aussitôt que possible, probablement à l'automne ;
  - Le Canada étudie la possibilité de signer la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 et la possibilité de modifier ses lois pour permettre l'exécution des ordonnances de confiscation étrangères. Toutefois, aucun calendrier n'a été établi pour ces initiatives ;
  - En ce qui concerne l'identification des clients, y compris celle du bénéficiaire effectif, le Canada est en train d'examiner les règlements en vigueur et les pratiques en cours dans le but de publier des projets de règlements complets aux fins de consultation publique à l'automne 1998, qui pourraient être mis en vigueur au printemps 1999 ;
  - Il examinera le champ d'application de ses règlements anti-blanchiment dans le but d'accroître les catégories d'institutions financières non bancaires assujetties aux règlements, tels que les changeurs de chèques, les services de transmission monétaire et les émetteurs de mandats postaux ;
  - Il examinera les lignes directrices en vigueur sur les questions portant sur l'identification des clients, la conservation des documents, le contrôle interne et la Recommandation 21, dans le but d'éliminer les carences en ce qui concerne les institutions financières réglementées au niveau fédéral. Les lignes directrices fédérales seront tout d'abord examinées puis révisées au besoin en ce qui concerne toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral. En outre, le gouvernement fédéral travaillera avec les agences de contrôle et les gouvernements provinciaux en ce qui concerne leur rôle dans l'accroissement de la conformité aux Recommandations du GAFI par le biais de la publication de lignes directrices aux institutions financières réglementées par les provinces. D'autres initiatives seront prises à l'égard de secteurs qui ne font pas actuellement l'objet d'une surveillance financière. Le Canada a indiqué qu'il espère d'obtenir quelques résultats concrets dès le printemps 1999. Toutefois, certaines de ces initiatives seront élaborées et mises en oeuvre à plus long terme.

Le Canada a proposé de fournir un autre rapport à la plénière lors de la réunion du GAFI en février 1999.

### **III. EXAMEN DES METHODES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DES CONTRE-MESURES**

99. Le GAFI a poursuivi son étude des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures, passant en revue l'ensemble des techniques et des méthodes utilisées. Il a examiné dans ce contexte les problèmes liés aux opérations de blanchiment de capitaux réalisées à l'aide des nouvelles technologies de paiement (cartes à puce, opérations bancaires sur Internet) ainsi qu'aux entreprises non financières et aux sociétés de transfert de fonds. Deux autres domaines de réflexion ont concerné les moyens d'améliorer le volume des informations à restituer aux institutions financières déclarantes ainsi que la poursuite des travaux d'évaluation de l'ampleur du blanchiment de capitaux. Enfin, le GAFI a organisé un deuxième Forum avec les représentants des institutions financières mondiales.

A. ETUDE 1997-1998 DES TENDANCES ET DES TECHNIQUES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX

100. L'exercice sur les typologies du GAFI sert de cadre à l'échange d'informations et de données confidentielles sur les principales tendances en matière de blanchiment de capitaux et sur les contre-mesures efficaces, à l'occasion d'une réunion annuelle d'experts des organismes opérationnels et des autorités réglementaires des pays membres. Les paragraphes ci-après résument brièvement les conclusions de l'étude de cette année.<sup>7</sup>

101. Outre les opérations de blanchiment des capitaux réalisées par le biais des professions et entreprises non financières, qui ont été le principal sujet de l'exercice sur les typologies du GAFI, les experts ont aussi examiné les problèmes liés aux sociétés se spécialisant dans les transferts monétaires internationaux et aux nouvelles technologies de paiement. Pour ce qui est des nouvelles technologies, beaucoup de travaux doivent encore être menés avant que tous les risques liés au blanchiment des capitaux aient été clairement identifiés et que les contre-mesures possibles puissent être envisagées. Cependant, dès à présent, la vitesse à laquelle les transactions sont réalisées dans ce secteur, qui est en soi un progrès, semble menacer sérieusement l'adéquation des méthodes traditionnelles anti-blanchiment lorsque les nouvelles technologies de paiement sont en cause. Pour ce qui est des sociétés de transferts monétaires internationaux, des progrès ont été réalisés tant sur le plan de l'examen que sur le plan de l'action, si l'on en juge par l'ampleur des contre-mesures déjà en place dans nombre de pays membres du GAFI.

102. Parmi les autres typologies présentant de l'intérêt, l'accent a été mis surtout sur les opérations de blanchiment de capitaux par l'intermédiaire du marché de l'or. Bien que le GAFI ait déjà consacré une attention considérable à des secteurs comme l'assurance ou les opérations de change, la participation de ces deux secteurs au blanchiment de capitaux est de toute évidence en augmentation. Pour ce qui est des bureaux de change, il est clair qu'il faut s'intéresser davantage aux conséquences de la conversion des monnaies européennes en euro. Enfin, l'étude des tendances du blanchiment de capitaux dans les pays non membres s'est de nouveau révélée très instructive. Bien que des progrès soient réalisés dans la mise en oeuvre des mesures anti-blanchiment en dehors des pays membres du GAFI, beaucoup reste encore à faire pour mobiliser les nombreux pays qui affichent encore une certaine passivité et complaisance face aux dangers financiers, économiques, politiques et sociaux que présente le blanchiment de capitaux.

103. L'exercice sur les typologies de 1997-1998 s'est caractérisé par une discussion plus ciblée que lors des exercices précédents. Etant donné que les mécanismes classiques de blanchiment des capitaux sont désormais bien identifiés, la principale difficulté à l'avenir sera d'étudier les nouveaux domaines qui apparaissent et qui ne sont pas encore bien balisés, comme la monnaie électronique et les nouvelles technologies de paiement, les professions non financières, le secteur des assurances et les courtiers en valeurs mobilières.

B. AUTRES DOMAINES DE TRAVAIL

(i) *Communication d'informations en retour aux institutions financières déclarantes*

104. Après un examen de l'éventail des informations générales et spécifiques qui étaient fournies en retour aux membres du GAFI et compte tenu de l'importance d'un retour de l'information approprié et en temps opportun, il a été décidé d'établir une série de directives indiquant les meilleures pratiques. Ces directives stipulent que les enquêtes en cours ne doivent pas être menacées, que les lois sur le secret en vigueur dans certains pays peuvent empêcher le service d'information financière de divulguer des

---

7. Le rapport du GAFI sur les typologies figure à l'annexe C.

renseignements importants, tout comme les lois générales sur la protection de la vie privée. Les directives n'ont donc pas force contraignante, mais visent à fournir une aide et des orientations aux services d'information financière, aux organismes opérationnels et à d'autres organismes publics chargés de recevoir et d'analyser les rapports concernant les transactions suspectes ainsi que de réaliser des enquêtes et de communiquer des informations en retour aux institutions déclarantes sur ces rapports. Les directives<sup>8</sup> ont été examinées avec des représentants du secteur des services financiers au deuxième Forum du GAFI sur les services financiers, en juin 1998.

105. Parmi les recommandations concernant le retour d'informations de manière générale, on peut citer les suivantes : (a) des statistiques doivent être établies sur les rapports reçus et les résultats obtenus, avec une ventilation appropriée de ces informations ; (b) les statistiques sur les rapports reçus doivent être rapprochées des résultats de façon à mettre en évidence les domaines où un blanchiment des capitaux et d'autres activités criminelles ont été détectés ; (c) les nouvelles méthodes ou techniques de blanchiment de capitaux ainsi que l'évolution des techniques existantes doivent être décrites et identifiées et les institutions tenues au courant de ces tendances et techniques ; (d) certaines affaires doivent être portées à la connaissance des institutions déclarantes et chacune d'entre elle doit faire l'objet d'une description des faits, d'un résumé des résultats, d'une description des enquêtes menées par le service d'information financière, le cas échéant, et d'une description des enseignements tirés des procédures de notification et d'enquête adoptées dans le cas considéré. Il faudrait aussi envisager de fournir d'autres informations générales, notamment des explications sur les activités de blanchiment de capitaux, les obligations légales concernant la notification, les procédures et les procédés etc.

106. Les directives prennent aussi en compte les méthodes par lesquelles ces informations peuvent être communiquées : rapports annuels, bulletins d'information réguliers, vidéos, systèmes d'information électroniques comme les sites Web, bases de données électroniques ou systèmes de messagerie, réunions avec les institutions, conférences et ateliers ou groupes de travail ou de liaison. Lorsqu'il choisit la méthode à utiliser, chaque pays doit prendre en compte les vues des institutions déclarantes quant à la nécessité de porter à la connaissance du public les transactions suspectes ou inhabituelles qui ont été notifiées.

107. Il est plus difficile d'assurer la rétro-communication d'informations spécifiques que celle d'informations générales, tant pour des raisons juridiques que pour des raisons pratiques. Parmi les raisons pratiques, on peut citer la nécessité de ne pas compromettre les enquêtes en cours et la question des incidences sur le plan des ressources, alors que sur le plan juridique les problèmes concernent les lois sur le secret auxquelles est tenue le service d'information financière ou les lois générales sur la protection de la vie privée. Enfin, il faut assurer la sécurité du personnel des institutions et le protéger contre l'éventualité d'un appel à témoigner devant les tribunaux. Compte tenu de toutes ces questions, il est recommandé que, chaque fois que possible, soit assurée la rétro-communication des informations spécifiques ci-après :

- le service d'information financière doit accuser réception du rapport ;
- si un rapport doit faire l'objet d'une enquête plus poussée, l'institution pourrait être informée du nom de l'organisme qui réalise l'enquête, pour autant que cela ne nuise pas à l'enquête ; et
- si une affaire est classée ou close, soit en raison d'un non-lieu, soit parce que l'on en est arrivé à la conclusion que le rapport concernait une transaction légitime, soit pour d'autres raisons, l'institution doit être informée de cette décision ou de ce résultat.

(ii) *Evaluation de l'ampleur des opérations de blanchiment de capitaux*

---

8. Voir annexe E.

108. En 1997-98, les travaux concernant l'évaluation de l'ampleur des opérations de blanchiment de capitaux ont été poursuivis. Un groupe ad hoc, présidé par le chef de la délégation des Etats-Unis, a passé en revue plusieurs études réalisées précédemment ainsi que certaines études en cours qui examinent les problèmes posés par l'évaluation du volume des produits de la criminalité. Parmi les travaux les plus importants réalisés sur cette question, on citera ceux du FMI, qui met actuellement à jour une étude réalisée en 1996 sur le "Adjusted Demand for Money Model" (modèle de la demande ajustée de monnaie). Ce modèle permet d'estimer l'incidence du blanchiment de l'argent provenant d'activités criminelles sur la demande de monnaie et les encaisses monétaires du système bancaire. Il est conclu que cette incidence peut être importante.

109. L'essentiel du travail du groupe a consisté à dégager un accord sur une méthode rationnelle et pratique pour l'utilisation de données et de techniques microéconomiques en vue de l'évaluation du produit de diverses activités criminelles génératrices de profits ainsi que la proportion de ces profits faisant l'objet d'un blanchiment. Une réunion d'experts des pays membres et des organisations internationales, sponsorisée par la présidence du Groupe ad hoc, et tenue les 28 et 29 mai 1998, a examiné les différentes méthodes et sources de données disponibles pour effectuer les calculs nécessaires. A cette occasion, a aussi été discutée une étude du Royaume-Uni préparée dans le cadre des efforts faits par l'Union européenne pour établir des estimations du produits de certaines activités illicites dans l'optique des comptes nationaux.

110. Il a été reconnu que la disponibilité, la fiabilité et la comparabilité des données nationales et internationales, de même que la méthode qui doit être adoptée, posent des problèmes complexes. Il a été convenu, toutefois, que le GAFI devait poursuivre son étude et que toutes ses juridictions membres devaient y participer. Les travaux seront donc poursuivis durant GAFI-X et viseront essentiellement à rechercher les données nationales et internationales disponibles et à déterminer avec précision les modalités de rassemblement et d'analyse de ces données.

### C. DEUXIEME FORUM AVEC LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS

111. L'un des objectifs du GAFI est d'encourager la coopération avec le secteur financier privé pour l'élaboration de politiques et de programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux. Dans cette optique, deux ans après la première réunion internationale entre le GAFI et les représentants du secteur des services financiers, un deuxième Forum a été organisé au cours de GAFI-X. L'objectif de cette réunion était d'examiner avec le secteur privé les domaines d'intérêt communs et les moyens de mettre au point les mesures les plus efficaces pour empêcher et détecter, par l'intermédiaire de la communauté financière, les activités de blanchiment de capitaux.

112. Des représentants des membres du GAFI, des associations nationales de banques et de compagnies d'assurance ainsi que des délégués d'organismes de services financiers internationaux (Fédération bancaire de l'Union européenne, Association internationale de la sécurité bancaire, Comité européen des assurances, Groupement européen des caisses d'épargne, Fédération des associations de banquiers latino-américains, Fédération internationale des comptables, Banque centrale de la Fédération de Russie) ont participé au Forum organisé par le GAFI à Bruxelles. Cinq sujets généraux ont été traités à cette occasion : exercices sur les typologies de blanchiment de capitaux et définition de la politique du GAFI ; nature de la menace posée par le blanchiment de capitaux et contre-mesures adoptées dans les institutions financières non bancaires ; conséquences des nouvelles technologies (y compris la banque directe) pour le blanchiment de capitaux et utilisation de ces instruments pour détecter les transactions suspectes/inhabituelles ; retour nécessaire de l'information aux institutions financières notifiant des transactions suspectes ; et rôle de la profession comptable dans l'action contre le blanchiment des capitaux.

#### **IV. RELATIONS EXTERIEURES DU GAFI ET AUTRES INITIATIVES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX**

113. Pour ce qui est de la troisième composante de sa mission, le GAFI entreprend des actions de relations extérieures destinées à élever la conscience des nations ou régions non membres quant à la nécessité de combattre le blanchiment de capitaux et propose ses quarante Recommandations comme modèle pour ce faire. S'agissant de la promotion de l'adoption de mesures anti-blanchiment, il importe de ne pas perdre de vue que le GAFI n'agit pas seul. Plusieurs organisations ou organes internationaux jouent un rôle important à cet égard. Les paragraphes ci-après décrivent les évolutions les plus importantes intervenues en 1997-1998 dans la lutte contre le blanchiment des capitaux.

114. En général, le GAFI a continué de collaborer avec les organismes /organes internationaux compétents au lieu de lancer de nouvelles initiatives. Le GAFI participe aux manifestations contre le blanchiment de capitaux organisées par d'autres organes de façon à pouvoir observer les évolutions intervenant dans les non-membres et en particulier l'adoption de contre-mesures. Le Programme mondial des Nations Unies contre le blanchiment des capitaux contribuera de façon importante à la mise en oeuvre de ces mesures grâce à la fourniture d'une formation et d'une assistance technique.

115. Pour accroître l'efficacité des efforts internationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux, le GAFI et les autres organismes et organes s'efforcent de coordonner leurs activités. Des réunions régulières de coordination des organismes régionaux et internationaux s'occupant de la lutte contre le blanchiment des capitaux ont lieu en marge des réunions plénières du GAFI.

##### **A. INITIATIVES DU GAFI EN MATIERE DE RELATIONS EXTERIEURES**

###### **Chypre**

116. Une mission du GAFI à Chypre a eu lieu au début de septembre 1997, avec la participation d'un représentant du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux (OGBS), afin d'examiner les problèmes de blanchiment des capitaux avec les services gouvernementaux compétents et avec la banque centrale de la République de Chypre. Il est apparu clairement que plusieurs mesures importantes avaient été prises pour lutter contre le blanchiment des capitaux, notamment l'adoption en avril 1996 de la Loi sur la prévention et la suppression des activités de blanchiment des capitaux. Entre autres dispositions, la loi contient une définition du délit grave que constitue le blanchiment de capitaux et fait obligation de rendre compte des transactions suspectes à l'Unité chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux. La République de Chypre a aussi ratifié la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Cependant, la mission du GAFI a recommandé que les autorités chypriotes poursuivent leurs efforts, en particulier pour ce qui est de la couverture du secteur financier non bancaire. Elle a aussi fortement encouragé Chypre à soumettre son dispositif anti-blanchiment à une évaluation mutuelle conjointe du Conseil de l'Europe et de l'OGBS, de façon que d'autres progrès puissent être réalisés. Cette évaluation a eu lieu au cours du printemps de 1998.

###### **Fédération de Russie**

117. Une Conférence conjointe GAFI/Banque de Russie sur le blanchiment de capitaux a eu lieu les 9 et 10 octobre à St. Pétersbourg, dans le prolongement de la mission à haut niveau du GAFI à Moscou en 1996. Participaient à cette conférence des représentants de neuf pays du GAFI. La Fédération de Russie était représentée par de nombreux délégués de la Banque de Russie, du Ministère des Finances,

du Ministère de la Justice, du Comité des douanes, du Service fédéral de contrôle des opérations de change et des exportations, du Ministère de l'Intérieur, du Service fédéral de la sécurité, du Service du fisc, de la Police fiscale, du Procureur général et de l'Association des banques russes.

118. Les participants à cette Conférence ont examiné le rôle des institutions financières et de crédit dans la lutte contre le blanchiment des capitaux, eu égard en particulier aux organismes de réglementation. Il a été signalé que la Banque de Russie a franchi une étape importante dans ce domaine en créant un système national de mesures de prévention visant à éviter que la communauté bancaire ne soit infiltrée par l'argent sale. En juillet 1997, la Banque de Russie a publié des recommandations afin d'empêcher que des fonds illégaux ne transitent par les banques et les établissements de crédit, ainsi qu'une Directive sur l'organisation des contrôles bancaires internes et une Ligne directrice sur la façon d'organiser les contrôles internes dans les établissements de crédit qui participent aux marchés financiers. En l'absence d'une législation, ces textes aideront les banques et les établissements de crédit à mener à bien leur mission anti-blanchiment. Pour l'élaboration des textes susmentionnés, la Banque de Russie s'est inspirée des quarante Recommandations du GAFI.

119. Les participants des pays du GAFI ont manifesté leur appui aux efforts réalisés conjointement par les organes de l'administration fédérale et la Banque de Russie pour mettre en place un dispositif national visant à empêcher que l'argent sale n'entre dans l'économie. Ils ont aussi souhaité que l'examen du projet de loi concernant "la lutte contre la légalisation (le blanchiment) des revenus illégalement acquis", qui était en attente à la Douma depuis plus d'un an, soit accéléré.

## B. ACTIONS ANTI-BLANCHIMENT DES ORGANISMES REGIONAUX "DE TYPE GAFI"

### **GAFI des Caraïbes**

120. Depuis sa création, le GAFI des Caraïbes (GAFIC) a vu le nombre de ses membres passer à 24 Etats du bassin des Caraïbes.<sup>9</sup> Le GAFIC a mis en oeuvre des mesures pour assurer l'application effective et le respect des Recommandations. Son Secrétariat suit la mise en oeuvre par les membres de la Déclaration ministérielle de Kingston grâce aux activités ci-après :

- auto-évaluation de la mise en oeuvre des Recommandations ;
- programme permanent d'évaluation mutuelle des membres ;
- coordination des programmes de formation et d'assistance technique et participation à ces programmes ;
- réunions plénières bisannuelles des représentants techniques ; et
- réunions ministérielles annuelles.

121. Dans le cadre du mandat qui lui a été confié, à savoir mettre en évidence les besoins des membres en matière de formation et d'assistance technique et confronter l'offre et la demande de façon à répondre plus facilement à ces besoins, le Secrétariat travaille en étroite coopération avec les mini groupes de Dublin et les représentants diplomatiques des pays ayant des intérêts dans la région. Les principaux pays représentés ici sont le Canada, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Des contacts étroits sont maintenus avec le CARICOM, le Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC), le Centre interministériel de formation anti-drogue (CIFAD) en

---

<sup>9</sup> Voir l'annexe B pour la liste des membres du GAFI des Caraïbes.

Martinique, l'Association des chefs de police des Caraïbes (ACCP), le Secrétariat du Commonwealth et le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues.

122. Avec l'appui de ce Programme, et en collaboration avec celui-ci, le Secrétariat du GAFIC a mis au point une stratégie régionale d'assistance technique et de formation pour faciliter des enquêtes et des poursuites efficaces dans les affaires de blanchiment de capitaux, ainsi que la confiscation des actifs. La mise au point de cette stratégie régionale est étroitement coordonnée avec les initiatives du même type engagées par la Commission européenne et avec les efforts entrepris comme suite au Sommet ministériel des Amériques, tenu à Buenos Aires.

123. Le GAFI se félicite vivement des progrès importants réalisés par le GAFIC sous la présidence du Costa Rica et de la Barbade. En 1997-1998, trois rapports d'évaluation mutuelle ont été examinés (Costa Rica, Panama, Barbade) et six visites sur le terrain ont eu lieu (Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Bermudes, République dominicaine, Saint-Vincent-et-Grenadines, îles Turques et Caïques), un calendrier ferme étant établi pour d'autres activités du même type. Le GAFIC a aussi poursuivi son programme actif sur les typologies et a travaillé à la définition d'importantes modalités de fonctionnement interne, qui sont autant d'avancées significatives.

### **Asie/Pacifique**

124. La réunion du Groupe de travail du Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment des capitaux, qui s'est tenue à Pékin en juillet 1997, a permis des progrès notables. Les pays de la région ont commencé à échanger des informations et à examiner les forces et les faiblesses de leurs systèmes grâce au mécanisme de rapports de juridiction. Des mesures sont aussi envisagées pour améliorer l'assistance technique et la formation, renforcer l'entraide judiciaire et améliorer la coopération avec le secteur financier. Le Groupe de travail a aussi reconnu que, bien que les différences régionales doivent être prises en compte, les quarante Recommandations du GAFI constituent d'utiles principes d'action pour l'établissement d'un dispositif anti-blanchiment efficace. Le GAFI est prêt à aider le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment dans son étude de la façon dont les normes internationales, comme les quarante Recommandations, pourraient être le mieux appliquées dans la région.

125. Le Groupe Asie/Pacifique compte actuellement seize membres<sup>10</sup> dans la région Asie/Pacifique, y compris des membres de l'Asie du Sud, de l'Asie du Sud-Est, de l'Asie de l'Est et du Pacifique Sud. En mars 1998, la première réunion annuelle du Groupe s'est tenue à Tokyo avec la participation de 25 juridictions de la région. Un mandat révisé a été arrêté ainsi qu'un plan d'action pour l'avenir. La réunion de Tokyo a confirmé la place du Groupe de l'Asie/Pacifique sur le blanchiment en tant que groupe régional homogène, fruit des efforts de sensibilisation réalisés antérieurement. Le Groupe Asie/Pacifique constitue un atout indispensable face à la menace mondiale de blanchiment des capitaux. Il devrait favoriser une plus grande efficacité de la lutte contre le blanchiment dans chaque pays et améliorer la coopération internationale.

126. Outre une déclaration publiée le 6 avril 1997 par les Ministres des finances de l'Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), se félicitant de l'établissement du Groupe Asie/Pacifique, les dirigeants de la réunion Asie/Europe de 1998 ont demandé à leurs Ministres des finances d'encourager un renforcement de la coopération entre l'Europe et l'Asie dans la lutte contre le blanchiment des capitaux.

## **C. PROCEDURES D'EVALUATION MUTUELLE D'AUTRES ORGANISMES**

### **Généralités**

---

<sup>10</sup> Voir l'annexe B pour la liste des membres du Groupe.

127. Le GAFI a adopté une politique visant à évaluer la mise en oeuvre des mesures anti-blanchiment dans les pays non membres. Il considère en effet que la mise en oeuvre d'une procédure d'évaluation mutuelle encouragera les pays et les territoires non seulement à aller de l'avant dans l'application des lois anti-blanchiment mais aussi à améliorer les contre-mesures déjà en place. Le Groupe d'action a déjà validé et soutenu les modalités d'évaluation mutuelle d'autres organes, qui sont convenus de réaliser des évaluations mutuelles de leurs membres. Ainsi, le GAFI a estimé que les modalités d'évaluation mutuelle du GAFIC, du Conseil de l'Europe et de l'OGBS étaient conformes à ses propres principes. Etant donné que l'OGBS est constitué de représentants des autorités de contrôle bancaire, le GAFI a cherché à obtenir l'approbation politique formelle des procédures et des quarante Recommandations par les gouvernements des membres de l'OGBS qui ne sont représentés ni au GAFIC ni au GAFI.

128. Le GAFI estime que les procédures d'évaluation mutuelle du GAFIC, du Conseil de l'Europe et de l'OGBS contribueront à assurer l'adoption de mesures adéquates anti-blanchiment dans nombre de pays et territoires non membres. Il a donc renforcé sa coopération avec ces organes. Premièrement, il est prêt à fournir une aide pour la formation des personnes qui réaliseront les évaluations mutuelles dans les organes non membres du GAFI. Deuxièmement, les pays membres du GAFI détacheront des observateurs-examineurs si l'un des trois organes/organismes mentionnés plus haut le demande.

### **GAFIC**

129. Les gouvernements membres du GAFIC se sont fermement engagés à se soumettre à des évaluations mutuelles pour déterminer la mesure dans laquelle ils respectent la Convention de Vienne et les Recommandations du GAFI. Comme preuve de cet engagement, on peut citer l'adoption par le Conseil des Ministres du GAFIC, lors de la réunion qu'il a tenue en octobre 1997 à la Barbade, d'un calendrier contraignant pour les évaluations mutuelles. D'après ce calendrier, la première série d'évaluations mutuelles sera achevée d'ici à 2000. Au cours des dix-huit derniers mois, huit membres ont fait l'objet d'évaluations mutuelles : le Costa Rica, Panama, la République dominicaine, la Barbade, Saint-Vincent-et-Grenadines, les Bahamas, Antigua-et-Barbuda et les îles Turques et Caïques. Même avant cela, en 1995, les îles Caïmanes et la Trinité-et-Tobago ont été évaluées. A la fin de 1998, les Bermudes, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis et le Nicaragua viendront grossir le nombre de membres ayant fait l'objet d'une évaluation mutuelle.

### **Conseil de l'Europe**

130. En septembre 1997, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a établi un Comité restreint (PC-R-EV) qui est chargé de mener à bien pour les Etats membres du Conseil des exercices d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle, s'inspirant des procédures du GAFI. Au cours de la période de deux années qui s'achèvera en décembre 1999, des évaluations mutuelles doivent être réalisées pour les membres du Conseil qui ne sont pas membres du GAFI. Des experts des membres du GAFI contribueront et participeront à ces évaluations. Le processus a commencé avec des évaluations de la Slovénie et de Chypre (réalisées conjointement avec l'OGBS) et des rapports d'évaluation mutuelle concernant ces deux pays ont été examinés et adoptés lors d'une réunion du Comité restreint en juin 1998. D'autres évaluations (par exemple République tchèque, Slovaquie, Malte, Hongrie, Lituanie et Andorre) seront réalisées durant la deuxième moitié de 1998.

131. En mars 1998, le Conseil de l'Europe, conjointement avec la présidence belge du GAFI et la Commission européenne, a organisé à Bruxelles un séminaire de formation pour des ressortissants de pays non membres du GAFI appelés à participer en tant qu'évaluateurs au processus d'évaluation mutuelle. Ce séminaire, auquel ont participé un grand nombre de ressortissants des pays visés, a examiné les conventions et instruments internationaux applicables, les aspects pratiques du processus et les composantes juridique, financière et répressive des dispositifs anti-blanchiment.

## **Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux (OGBS)**

132. Le GAFI a reçu des lettres de ministres lui faisant part de leur adhésion politique aux quarante Recommandations ainsi qu'à la procédure d'évaluation mutuelle ; un seul membre de l'OGBS ne l'a pas fait (Liban). Le Groupe d'action a donc souscrit à la mise en route du processus d'évaluation mutuelle de l'OGBS, sauf pour le pays susmentionné dont le statut de membre de l'OGBS est passé de membre à part entière à celui d'observateur. L'OGBS prend des mesures pour réaliser ses premières évaluations mutuelles avant la fin de 1998 ; celles-ci concerneront Jersey, Guernesey, l'île de Man et éventuellement Vanuatu. Deux autres membres de l'OGBS (Chypre et Malte) ont été ou seront couverts par une évaluation mutuelle conjointe du Conseil de l'Europe et de l'OGBS.

## **D. AUTRES ACTIONS INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

### **Nations Unies**

133. Un Programme mondial contre le blanchiment de l'argent un programme de recherche et de coopération technique mis en oeuvre par l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, est maintenant opérationnel. Il vise à accroître l'efficacité de l'action internationale contre le blanchiment de capitaux en offrant aux gouvernements des services complets de coopération technique. Le Programme mondial contre le blanchiment de capitaux est réalisé en coopération avec d'autres organisations internationales et régionales. Dans le cadre de ce Programme, l'Office des Nations Unies a organisé plusieurs manifestations internationales importantes en 1997-1998, y compris deux séminaires de sensibilisation pour l'Afrique de l'Ouest, tenus en Côte-d'Ivoire du 1er au 3 décembre 1997, et pour les pays d'Asie du Sud plus Myanmar et la Thaïlande, tenus à New Delhi du 2 au 4 mars 1998.

134. Enfin, l'Assemblée générale des Nations Unies s'est réunie du 8 au 10 juin 1998 à New York dans le cadre d'une session extraordinaire consacrée à la lutte contre la production, la vente, la demande, le trafic et la distribution illicites de stupéfiants et de substances psychotropes et les activités connexes, y compris le blanchiment de capitaux. L'Assemblée générale a adopté une Déclaration politique dans laquelle les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies s'engagent à lutter avec une énergie particulière contre le blanchiment des capitaux liés au trafic de la drogue et recommandent que les Etats qui ne l'auraient pas déjà fait adoptent, d'ici à 2003, des législations et des programmes nationaux relatifs au blanchiment des capitaux, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention de Vienne ainsi qu'aux mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux adoptées à la même session.

### **Commonwealth**

135. Les Chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, lors de sommets récents, ont à plusieurs reprises appelé de leurs voeux une action concertée contre le blanchiment de capitaux, qui reste une activité prioritaire pour le Secrétariat du Commonwealth. Après leur dernière réunion, tenue à Edimbourg en octobre 1997, une réunion conjointe des fonctionnaires des Finances et des fonctionnaires de la Justice a été organisée pour mettre au point une approche concertée et examiner d'autres mesures de lutte contre le blanchiment. La réunion conjointe s'est tenue à Londres les 1er et 2 juin 1998 et a examiné les quatre points principaux suivants :

- amélioration de la coordination nationale au moyen d'une structure interdisciplinaire ;
- problèmes spéciaux rencontrés par les pays où l'économie parallèle est importante ;

- renforcement des initiatives régionales en vue d'une mise en oeuvre plus efficace des mesures anti-blanchiment ; et
- auto-évaluation des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des mesures anti-blanchiment dans le secteur financier.

### **Banque interaméricaine de développement**

136. La BID, conjointement avec le Superintendente bancario de la Colombie et l'Organisation andine de coopération pour le développement, a parrainé un séminaire sur la question du blanchiment des actifs durant la réunion annuelle de 1998 du Conseil des gouverneurs qui s'est tenue à Cartagène (Colombie). Au cours de cette réunion ont été passés en revue les nombreux aspects des activités de blanchiment des actifs ainsi que les approches utilisées au niveau international pour combattre le blanchiment des capitaux, sur la base d'exposés présentés par l'Organisation des Nations Unies, l'OEA/CICAD, la BID, le FMI, la Fédération des associations de banquiers latino-américains et le GAFI. Le séminaire s'est achevé par l'adoption de certains objectifs communs, notamment une approche bilatérale pour combattre le blanchiment des actifs en Amérique latine et dans les Caraïbes ainsi que la réalisation d'activités immédiates et futures dans la région. La BID a été encouragée à : (a) utiliser ses propres ressources et à rechercher des financements additionnels pour la réalisation des programmes, notamment pour couvrir les besoins de formation des agents des organismes de surveillance, des organismes de réglementation et des institutions financières, dans les domaines du dépistage et de la prévention des nouvelles techniques de blanchiment sur une base régionale et/ou nationale, entre autres ; (b) servir de centre de liaison entre ces programmes, les sources de financement et les organismes potentiels d'exécution ; (c) renforcer le dialogue entre le secteur bancaire privé et les organismes de réglementation de l'Etat et (d) utiliser ses bons offices pour encourager la mise en oeuvre de lois et cadres réglementaires efficaces et remédier ainsi au problème du blanchiment des actifs.

### **OEA/CICAD**

137. Le Groupe d'experts sur le contrôle de l'argent de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) a continué de mettre en oeuvre le plan d'action de Buenos Aires.<sup>11</sup> Le Groupe d'experts de la CICAD qui se réunit deux fois par an, a approuvé, lors de sa dernière réunion en mai 1998, un programme de formation destiné aux juges, procureurs, membres des SFR et des services opérationnels. Il a aussi entrepris d'amender les Modèles de Réglementation pour étendre le délit sous-jacent de blanchiment et des dispositions visant à la création de fonds nationaux pour les actifs confisqués. En outre, le Groupe a finalisé un registre de points de contact en vue de l'échange d'informations et de l'entraide judiciaire qui sera accessible grâce au site de internet de l'OEA.

## **CONCLUSION**

138. En 1997-1998, de nouveaux progrès ont été réalisés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, à la fois dans les membres du GAFI et dans les non-membres. Cependant, la nécessité de

---

<sup>11</sup> En décembre 1995, les Ministres responsables de la question du blanchiment de capitaux dans les Etats de l'hémisphère occidental se sont réunis à Buenos Aires où ils ont adopté une Déclaration de principes concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux et sont convenus de recommander à leurs gouvernements respectifs un Plan d'action reflétant cette Déclaration de principes pour adoption et mise en oeuvre. Le Plan d'action prévoit expressément que les gouvernements doivent réaliser des évaluations permanentes de la mise en oeuvre de ses dispositions dans le cadre de l'OEA. Cette activité et d'autres activités identifiées dans le Plan ont été confiées à la CICAD.

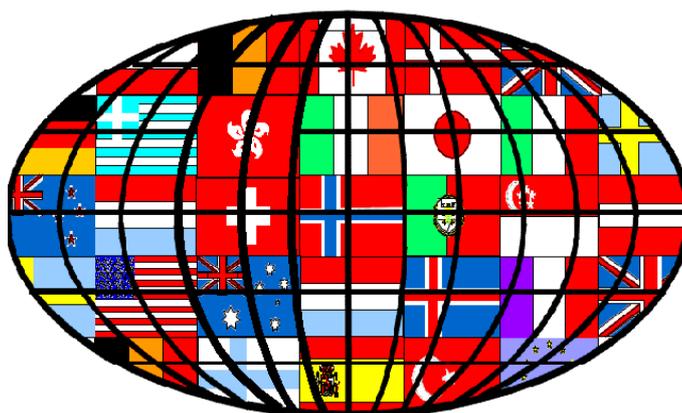
poursuivre l'action est évidente. C'est pour cette raison qu'il a été décidé que le Groupe d'action continuerait ses travaux pendant encore cinq ans et axerait ses efforts sur une plus large diffusion de son message sur tous les continents et régions du globe.

139. La mondialisation des marchés financiers -- et de la criminalité financière -- implique que les contre-mesures nécessaires pour lutter contre le blanchiment des capitaux doivent être appliquées universellement. Dans cette optique, le GAFI s'efforcera de faciliter la mise en place d'un réseau mondial de lutte contre le blanchiment grâce à un élargissement judicieux de sa composition, au développement d'organismes régionaux de type GAFI, comme le GAFIC et le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux ainsi qu'à une coopération étroite avec toutes les organisations internationales concernées. Le blanchiment de capitaux étant un phénomène en évolution, il sera aussi indispensable de renforcer l'examen des tendances dans ce domaine et des contre-mesures. En outre, une plus grande efficacité dans la mise en oeuvre des quarante Recommandations dans les membres du GAFI constituera aussi une tâche critique.

140. La mobilisation mondiale contre le blanchiment de capitaux étant désormais la priorité du GAFI, les actions extérieures se verront accorder un rang élevé de priorité dans les années à venir. Cette mission vitale sera réalisée en 1998-1999 sous la présidence du Japon.

GAFI-IX

# **GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**



## **ANNEXES**

### **1997-1998 RAPPORT ANNUEL**

Tous droits réservés.

Les demandes d'autorisation pour reproduire tout ou partie  
de cette publication doivent être effectuées au: Secrétariat du GAFI, OCDE,  
2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Juin 1998

## **TABLE DES MATIERES**

- ANNEXE A - Discours de M. Michel Camdessus, Directeur général du Fonds monétaire international lors de la réunion plénière du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, Paris, le 10 février 1998**
- ANNEXE B - Soutien extérieur en faveur des quarante Recommandations du GAFI**
- ANNEXE C - 1997-1998 Rapport sur les Typologies de Blanchiment de Capitaux**
- ANNEXE D - Synthèse de la conformité avec les quarante Recommandations**
- ANNEXE E - Le retour de l'information vers les institutions financières et autres personnes déclarantes : Principes directeurs pour l'énoncé des meilleures pratiques à suivre**



## ANNEXE A

### **Blanchiment d'argent : l'importance des contre-mesures internationales**

Discours de Michel Camdessus  
Directeur général du Fonds monétaire international  
lors de la réunion plénière du Groupe d'action financière  
sur le blanchiment de capitaux  
Paris, le 10 février 1998

Président Spreutels,

Dans le communiqué publié à l'issue de l'Assemblée annuelle d'octobre 1996 à Washington, le Comité intérimaire du FMI — notre plus haute instance de décision — dénonçait le blanchiment d'argent comme l'un des pires fléaux auxquels la communauté financière internationale soit confrontée. Voilà qui confirme, si besoin était, notre volonté de développer nos liens de collaboration avec le GAFI, qui est en toute première ligne dans ce combat, et dont j'ai voulu venir saluer aujourd'hui le travail remarquable tant par l'envergure qu'il a prise que par la rapidité avec laquelle il s'est organisé. Permettez-moi de le faire en me demandant devant vous pourquoi ces pratiques apparaissent-elles comme une menace aussi sérieuse pour le système monétaire international? Et si menace il y a, comment le FMI peut-il contribuer à l'action du GAFI? Comment circonscrire ce danger qui peut atteindre des proportions telles qu'il porte atteinte à l'efficacité des politiques macroéconomiques?

\* \* \* \* \*

#### **Impact macroéconomique du blanchiment d'argent**

Inutile de le répéter, le FMI considère les mesures anti-blanchiment que prône le GAFI comme cruciales pour le bon fonctionnement des marchés financiers. Sans que l'on puisse garantir la qualité des ordres de grandeur fournis — et vous pouvez certainement faire une évaluation plus sûre que la nôtre — le volume actuel des opérations de blanchiment d'argent oscille, selon les estimations, entre des nombres difficilement imaginables : il représente très probablement entre 2 et 5 % du PIB mondial. Un phénomène d'une telle ampleur

entraîne deux types de risques : l'un est d'ordre prudentiel, l'autre macroéconomique. Un marché, voire un petit pays tout entier, peut être corrompu et déstabilisé. Nous en avons eu l'illustration dans des pays et des régions où s'étaient développées de vastes organisations criminelles. Au début, la bonne monnaie et la mauvaise monnaie circulent parallèlement et le pays ou la région semble prospérer, mais en fin de compte, la loi de Gresham opère et le risque est grand que seuls les financiers corrompus restent sur la place. Le dommage peut évidemment être durable si l'infrastructure érigée pour garantir l'intégrité des marchés est détruite. Même dans les pays qui n'en sont pas là, il y a tout lieu de penser que l'impact du blanchiment d'argent est suffisamment important pour que les responsables de la politique macroéconomique soient contraints d'en tenir compte. L'argent blanchi obéit à des méthodes de gestion particulières. Il est, à l'évidence, moins productif et donc il ne contribue guère, c'est le moins que l'on puisse dire, à favoriser une croissance optimale. Sur le plan macroéconomique, le blanchiment de capitaux peut entraîner, entre autres, des fluctuations inexplicables de la demande de monnaie, un accroissement des risques prudentiels qui mine la solidité du secteur bancaire, une contamination des opérations financières légales et, parce que des actifs sont subitement transférés d'un pays à un autre, une plus grande volatilité des flux de capitaux internationaux et des taux de change.

Par ailleurs, si, exposant le point de vue du FMI en tant qu'institution financière, j'insiste sur le coût économique, nous devons garder à l'esprit les retombées sociales et politiques de la criminalité organisée et du blanchiment d'argent qui en résulte — les souffrances des victimes et l'affaiblissement général du tissu social et de l'éthique collective. Il est donc urgent de combattre le blanchiment, en s'attaquant aux activités criminelles là où elles sont le plus vulnérables — c'est-à-dire au moment où cet argent mal acquis entre dans le circuit financier.

Faut-il en venir pour autant à renoncer à la dérèglementation des marchés financiers ? Cette noble justification est souvent reprise à leur compte par ceux de nos critiques qui voudraient voir le FMI cesser de chercher à convaincre ses pays membres de déréglementer leurs systèmes financiers. Laisser jouer les lois du marché, c'est, disent-ils, ouvrir la porte aux "blanchisseurs" de capitaux. D'autres prônent le maintien de l'encadrement centralisé du crédit et du contrôle des changes, instruments qu'ils jugent indispensables pour détecter les blanchisseurs — même si nous savons maintenant que les dispositifs de ce type sont un carcan pour la croissance économique. Je me rassure à la lecture de la 22ème des 40 recommandations du GAFI, très claire à ce sujet : «Les pays devraient ... surveiller les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments au porteur, à condition que ... la liberté des mouvements de capitaux ne se trouve en aucune façon restreinte». La bonne circulation de l'information — et non pas le contrôle des mouvements de capitaux — est le principe sur lequel se fonde l'approche du GAFI qui consiste essentiellement à chercher à savoir avec qui l'on traite. De manière plus générale, les événements récents d'Asie du Sud-est ont démontré très clairement combien il importe d'être bien informé pour veiller

convenablement sur la santé des marchés financiers. Le FMI ne plaide pas seulement pour la liberté des mouvements de capitaux, mais aussi pour des marchés financiers modernisés où la transparence et la réglementation prudentielle sont des gages d'équité, de solidité et de respect de la légalité. L'adoption des recommandations du GAFI constitue un volet important de cet aspect du développement des marchés. Les contrôles en tout genre et les interventions de l'État, en revanche, n'ont guère permis d'éviter le blanchiment de capitaux, alors qu'ils créent bien souvent des occasions de corruption. Cela reste-t'il vrai dans un contexte de mondialisation ?

### **La mondialisation et le blanchiment de l'argent**

La mondialisation des marchés financiers est un phénomène majeur de notre temps. Quelles en sont les implications pour la lutte contre le blanchiment d'argent ? La plus évidente est que les stratégies de prévention doivent prendre une dimension universelle. Tous les pays doivent y être parties prenantes — et les appliquer énergiquement; sinon, l'argent blanchi se dirigera rapidement vers le point le plus faible du système international. C'est à cet égard que le GAFI joue un rôle particulièrement important. Il a élaboré une série exhaustive de normes internationales reconnues pour combattre efficacement ces pratiques, et il en a défini les modalités d'application et d'exécution. Par ses exercices sur les «typologies», le GAFI a rassemblé les informations de ses membres concernant les institutions et instruments financiers utilisés par les blanchisseurs de capitaux, et c'est sur cette base qu'il a établi ses normes. En outre, le GAFI s'est employé énergiquement à diffuser son message au-delà de son noyau de pays membres, essentiellement constitué par les pays industrialisés. Comme le FMI, il a constaté que les missions qu'il organise en dépêchant des groupes d'experts dans des pays qui n'appartiennent pas au GAFI, sont une formule efficace pour faire connaître et faire partager son credo. Mais ce processus est encore plus efficace lorsque les pays concernés sont membres du GAFI, avec les avantages que cela comporte : accès immédiat à l'information, auto-responsabilisation et auto-évaluation. C'est ainsi que le GAFI a fait des avancées considérables en établissant dans les quelques années qui ont suivi sa création deux organisations régionales, le Groupe d'action financière des Caraïbes et le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux. Ces organisations régionales joueront un rôle majeur dans la promotion des marchés financiers de qualité dont je viens de parler — en tenant compte des caractéristiques particulières et du stade d'avancement des systèmes régionaux.

## **Bonne gestion publique**

Les avancées, je l'ai dit, sont significatives, mais il vous, il nous, reste beaucoup à faire. Nos efforts, vos efforts, ne peuvent être dissociés de la stratégie mondiale d'amélioration des méthodes de gouvernement, la "good governance" ! le FMI s'intéresse de plus en plus près à la bonne administration de la chose publique dans le cadre de ses missions globales. En septembre 1996, à Washington, le Comité intérimaire du FMI a adopté une déclaration en ce sens : il soulignait l'importance particulière de «promouvoir une gestion saine et transparente des affaires publiques, dans toutes ses dimensions, notamment en maintenant l'état de droit, en responsabilisant et améliorant le fonctionnement du secteur public, et en combattant la corruption», considérant que telles sont les bases sur lesquelles les économies prospèrent. En particulier dans les pays où les institutions publiques ou les fonctionnaires sont impliqués dans des activités illégales — dont le produit doit ensuite être blanchi —, l'adoption de mesures anti-blanchiment peut induire une transformation radicale dans la gestion des affaires publiques. Dans ces pays, le FMI use énergiquement de son influence pour persuader les autorités de prendre les mesures qui s'imposent. Par ses activités de surveillance et d'assistance technique, le FMI est, de fait, présent dans le monde entier. C'est ce qui lui permet de mieux faire comprendre aux autorités qu'il est essentiel de mettre sur pied un système international de lutte contre le blanchiment d'argent — un système qui doit renforcer tous ses maillons faibles. Et à cet égard, nous ne manquons pas d'insister sur la nécessité d'adopter une législation anti-blanchiment efficace et de faire appel aux experts du GAFI pour mettre au point un système de détection et de répression des activités frauduleuses. La création de nouveaux groupes d'action régionaux — notamment pour les économies en transition d'Europe, ainsi qu'en Afrique et au Moyen-Orient — constituera une étape importante pour assurer un système de lutte étanche et universel.

## **Rôle du contrôle bancaire**

Le contrôle bancaire est un autre domaine de l'activité du FMI qui est associé étroitement à la lutte contre le blanchiment d'argent. Les "Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace", approuvés par le Comité de Bâle en septembre 1997, stipulent que «les autorités chargées du contrôle bancaire doivent juger si les banques ont mis en place des politiques, pratiques et procédures appropriées, y compris des règles strictes concernant les informations dont elles disposent sur leurs clients, qui favorisent des règles déontologiques et des qualités professionnelles de niveau supérieur dans le secteur financier et empêchent la banque d'être utilisée, volontairement ou non, à des fins illégales». Le FMI prodigue aux banques centrales et à d'autres institutions nationales, dans le monde entier, une somme considérable de conseils et d'assistance technique, pour les aider à renforcer leurs capacités de surveillance. Cette assistance a été conçue en fonction des principes fondamentaux que je viens d'évoquer et, en fait, elle a contribué à leur définition. Les événements récents ont fait apparaître un besoin pressant de consolider l'infrastructure du contrôle prudentiel dans certains

pays qui peuvent s'enorgueillir de marchés financiers relativement développés, mais où les carences du contrôle bancaire sont encore le défaut de la cuirasse. La priorité absolue doit être accordée au renforcement du contrôle des secteurs financiers. Ce dispositif de surveillance permettra aussi de faire respecter fidèlement les principes du GAFI. Il y va de l'intérêt non seulement de la communauté internationale, mais, ne l'oublions pas, d'abord de chacun des pays intéressés.

Puisque je suis sur le sujet du contrôle bancaire, je souhaiterais dire un mot des centres bancaires «offshore». Maintenant que le contrôle des changes a quasiment disparu et que chaque pays ou presque a vu naître un marché intérieur des dérivés financiers, le rôle traditionnel des centres «offshore» est devenu moins important. Cependant, il est préoccupant de constater la prolifération de centres «offshore» de moindre envergure qui offrent des «services de conseil fiscal et réglementaire», le tout avec une garantie de secret et de confidentialité. Certaines de ces places «offshore» sont au coeur des débats internationaux sur les graves problèmes de blanchiment d'argent. Même si les autorités font preuve de la meilleure volonté — ce qui n'est pas toujours le cas —, les très petits pays ou territoires ne disposent généralement pas des ressources nécessaires pour surveiller un grand nombre de banques «offshore». La prudence commande donc de n'accorder l'agrément d'exploitation de centres «offshore» dans ces pays qu'à des institutions confirmées qui sont contrôlées de manière appropriée dans leur pays d'origine respectif. Là encore, je ne suis pas sûr que ce soit toujours le cas, et la question se pose de savoir si la communauté internationale peut continuer à tolérer de tels maillons faibles dans son organisation.

### **Autres domaines d'activité du FMI**

Quels autres aspects des activités du FMI ont une incidence sur le blanchiment de capitaux?

- Premièrement, dans nombre de pays, le FMI fournit aux autorités conseils et assistance technique pour la rédaction de nouvelles lois organisant les activités de la banque centrale et des banques commerciales. C'est une bonne occasion de rappeler aux autorités nationales qu'il est nécessaire d'y inclure des dispositions anti-blanchiment, comme l'obligation de vérifier l'identité des clients et de signaler les opérations suspectes à la police ou aux instances compétentes. Des modèles de textes législatifs, qui s'inspirent de l'expérience acquise par d'autres pays, peuvent constituer un point de départ très utile pour ce processus.

- Ensuite, il y a les *fonctions de recherche et d'études statistiques* du FMI. Vous ne serez probablement pas surpris d'apprendre que nos services étudient depuis près de vingt ans les économies souterraines et le problème du blanchiment des capitaux qui lui est étroitement lié. Une analyse rigoureuse est nécessaire pour déterminer l'ampleur du blanchiment de capitaux et les circuits qu'il emprunte, et pour diriger efficacement les organes chargés de le réprimer vers les causes profondes du problème. Il est essentiel aussi de disposer de données sûres : en effet, le blanchiment de capitaux est par définition une activité occulte et il nous faut donc extraire des indications d'un large éventail de données économiques et sociales. Bien qu'elles ne soient pas utilisables directement pour identifier le blanchiment de capitaux, les nombreuses statistiques financières internationales établies par le FMI ont servi dans un certain nombre d'études économiques sur le blanchiment de capitaux. De fait, le blanchiment de capitaux est désormais un facteur à prendre en compte par les statisticiens internationaux, car il crée des asymétries dans les données au niveau mondial.

- Il y a les travaux, enfin, du FMI sur tout ce qui a trait aux finances publiques, en particulier la *fraude fiscale*. Bien que la législation anti-blanchiment de certains pays membres ne s'applique pas au produit de la fraude fiscale, les deux sont, par la force des choses, intimement liés. L'argent qui a échappé à l'impôt doit être camouflé et l'argent blanchi doit être caché au fisc. Le travail de conseil et d'assistance technique par lequel le FMI aide les pays membres à améliorer le recouvrement de l'impôt contribue donc à la lutte contre le blanchiment d'argent — directement ou indirectement, selon la législation en vigueur dans le pays concerné.

\* \* \* \* \*

Pour conclure, comment ne pas souligner, une fois encore, non pas la contradiction, mais au contraire la puissante synergie, entre la libre concurrence des marchés et les réglementations anti-blanchiment. Les mécanismes de contrôle et de surveillance qui visent à assurer le bon fonctionnement d'un système financier obéissant aux lois du marché contribuent dans une large mesure à la diffusion de l'information et au climat général d'intégrité qui sont à la base de l'action du GAFI. A l'inverse, le blanchiment de capitaux fausse le fonctionnement des marchés et nuit donc gravement à la croissance économique. Certes, la législation propre à servir ces deux séries d'objectifs relève nécessairement de la volonté des États souverains et ne peut leur être simplement imposée. Mais, sans conteste, elle mérite l'appui de tous — communauté financière, organes d'exécution internationaux, banques, intermédiaires financiers non bancaires et les autorités de contrôle de chaque pays. Quant à nous, en tant qu'organisations internationales, nous devons faire en sorte que ces règles soient *perçues* comme étant dans l'intérêt de tous. La qualité de notre coopération ne donnera évidemment que plus de force à notre message commun!

## **ANNEXE B**

### **Soutien extérieur en faveur des quarante Recommandations du GAFI**

#### **GAFIC**

Le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC) a avalisé les quarante Recommandations initiales du GAFI dans la déclaration de Kingston de novembre 1992<sup>12</sup>.

Le GAFIC compte actuellement les membres suivants<sup>13</sup> : Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Belize, Bermudes, Costa Rica, Dominique, Grenade, Iles Caïmans, Iles Turques et Caïques, Iles Vierges britanniques, Jamaïque, Montserrat, Nicaragua, Panama, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Trinité-et-Tobago et Venezuela.

#### **Commonwealth**

En octobre 1997, les Chefs de gouvernement du Commonwealth se sont félicités de l'approbation par les ministres des finances des quarante Recommandations actualisées du GAFI.

Les membres du Commonwealth qui ne font pas partie du GAFI<sup>14</sup> sont les suivants : Afrique du Sud, Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Bangladesh, Barbade, Belize, Botswana, Brunei Darussalam, Cameroun, Chypre, Dominique, Gambie, Ghana, Grenade, Guyana, Iles Salomon, Inde, Jamaïque, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malaisie, Malawi, Maldives, Malte, Maurice, Mozambique, Namibie, Nauru, Nigeria, Ouganda, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Samoa occidentale, Seychelles, Sierra Leone, Sri Lanka, Swaziland, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Zambie et Zimbabwe.

#### **Conseil de l'Europe**

Le Comité restreint du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux tient compte, entre autres normes internationales dans ce domaine, des quarante Recommandations du GAFI (cf. le mandat confié par le Comité européen au Comité restreint sur les problèmes de criminalité).

Le Comité est composé des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du GAFI : Albanie, Andorre, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Moldova, Pologne, République tchèque, ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie et Ukraine.

---

12. Dans la déclaration de Kingston, les gouvernements membres du GAFIC se sont également engagés à mettre en oeuvre les 19 Recommandations supplémentaires du GAFIC. Le GAFIC a procédé à un exercice de typologie afin d'évaluer et de déterminer si des notes interprétatives et/ou des modifications aux Recommandations révisées du GAFI et aux 19 Recommandations du GAFIC seraient appropriées.

<sup>13</sup> Aruba et les Antilles néerlandaises font partie du Royaume des Pays-Bas qui est membre du GAFI.

14. Les membres du Commonwealth qui sont également membres du GAFI sont : l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et Singapour.

## **Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux**

Les conditions d'adhésion au Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extraterritoriaux impliquent un ferme engagement à respecter les quarante Recommandations du GAFI.

Par ailleurs, les membres ci-après du Groupe qui ne sont pas membres du GAFI ou du GAFIC se sont officiellement engagés à respecter les quarante Recommandations par des lettres adressées par leurs ministres au Président du GAFI en 1997-1998 : Bahreïn, Chypre, Gibraltar, Guernesey, Ile de Man, Jersey, Malte, Maurice et Vanuatu.

### **Déclaration de Riga**

Dans une déclaration signée à Riga en novembre 1996 par leurs premiers ministres, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie se sont engagées à lutter contre le blanchiment de l'argent. Le préambule de la déclaration stipule notamment que les gouvernements de ces Etats s'engagent à mettre en oeuvre des mesures anti-blanchiment fondées sur les quarante Recommandations du GAFI.

### **Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de l'argent**

Le mandat révisé du Groupe, adopté à Tokyo les 10-12 mars 1998, stipule que les quarante Recommandations du GAFI constituent des normes internationalement acceptées.

Le Groupe est composé des membres suivants : Australie, Bangladesh, Etats-Unis d'Amérique, Fidji, Hong Kong, Chine, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, République de Corée, République des Philippines, République Populaire de Chine, Singapour, Sri Lanka, Taipei chinois, Thaïlande et Vanuatu.

### **ASEM**

Le communiqué de la réunion Asie/Europe qui a eu lieu à Londres les 3 et 4 avril 1998 signale que l'élaboration de politiques anti-blanchiment de capitaux a été facilitée par les quarante Recommandations du GAFI, qui constituent désormais la norme internationalement acceptée.

### **Nations Unies**

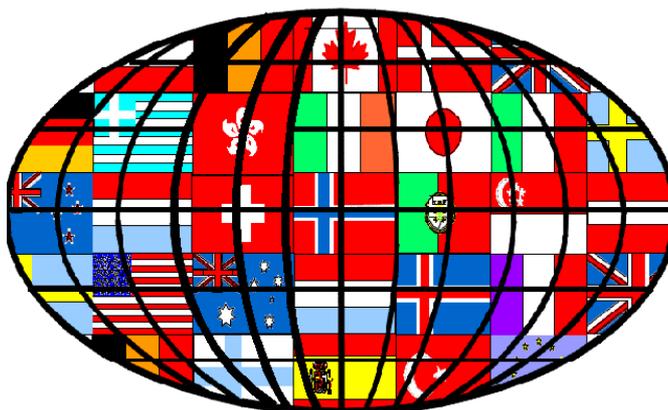
Dans une déclaration en date du 10 juin 1998, l'Assemblée générale des Nations Unies réunie en session extraordinaire au sujet du problème mondial de la drogue a rappelé que la résolution 5 de 1996 de la Commission des stupéfiants notait que "les 40 recommandations du Groupe d'action financière ... demeuraient la norme selon laquelle devaient être jugées les mesures contre le blanchiment de l'argent adoptées par les Etats intéressés".

En décembre 1997, à Gand-Bassam (Côte-d'Ivoire), les participants à la réunion de travail des Nations Unies sur le blanchiment de l'argent ont recommandé que les Etats adoptent ou prennent en compte les Recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux.

En mars 1998, une Conférence des Nations Unies sur le blanchiment de l'argent, ayant pour objet de sensibiliser les pays de l'Asie du Sud et du Sud-Ouest, a recommandé que dans l'élaboration de leur législation, les Etats tiennent compte des normes établies dans les quarante Recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.

**ANNEXE C**

**GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE  
BLANCHIMENT DE CAPITAUX  
GAFI**



**RAPPORT 1997-1998  
SUR LES TYPOLOGIES  
DU BLANCHIMENT DE L'ARGENT**

**12 février 1998**

## **RAPPORT DU GAFI-IX SUR LES TYPOLOGIES DU BLANCHIMENT DE L'ARGENT**

### **I. Introduction**

1. Le groupe d'experts s'est réuni à Paris les 19-20 novembre 1997 sous la présidence de séance de M. Pierre Fond, Secrétaire Général adjoint de TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins). La réunion a eu lieu au Centre de Conférences du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à Paris. Le groupe était constitué de représentants des membres suivants du GAFI : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Commission européenne, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie. Des experts d'organisations internationales non membres ayant un statut d'observateur au GAFI, comme Interpol, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et le Programme des Nations-Unis pour le Contrôle International des Drogues (PNUCID), ont également assisté à la réunion.

2. L'objet de l'exercice sur les typologies de 1997-1998 était de permettre aux experts des services opérationnels et des autorités réglementaires d'examiner les tendances récentes en matière de blanchiment des revenus de la criminalité, les nouvelles menaces et les contre-mesures efficaces. Si les débats ont été axés essentiellement sur l'évolution des méthodes de blanchiment des capitaux dans les pays membres du GAFI, les experts ont aussi cherché à mettre en commun les informations dont ils disposaient sur les procédés de blanchiment les plus courants dans les pays ou régions non membres.

3. Dans le cadre de travaux sur les typologies plus ciblées, le présent rapport porte principalement sur des domaines qui restent encore à maîtriser comme les nouveaux moyens de paiement, mais aussi les professions non financières qui ont constitué le sujet central de l'exercice 1997-1998. Le rapport traite également de la question du blanchiment à travers les sociétés de transfert de fonds et présente d'autres typologies intéressantes notées par les experts. Enfin, la dernière partie du rapport tente de dresser un tableau de la situation du blanchiment dans les régions du monde où le GAFI n'a pas ou peu de membres.

### **II. Analyse de tendances spécifiques du blanchiment dans les membres du GAFI**

#### **(i) Les tendances actuelles en matière de blanchiment de capitaux**

4. Un certain nombre de délégations ont indiqué qu'il n'y avait pas véritablement de nouveautés par rapport à l'exercice précédent. Le trafic de stupéfiants et la criminalité financière restent les sources les plus importantes de revenus illicites. Plusieurs pays membres ont fait état de la croissance de la contrebande de cigarettes et d'alcools comme principale origine des capitaux à blanchir. D'autres membres ont cité l'usure, la fraude à l'investissement et à la TVA, les fausses factures et la fraude financière. Un déplacement de certaines activités de blanchiment du secteur financier traditionnel vers les professions ou entreprises non financières a été remarqué.

5. Sans parler véritablement de l'utilisation de nouveaux segments du secteur financier par les blanchisseurs, des tendances nouvelles pour ce qui concerne les bureaux de change et les compagnies d'assurance ont été observées. Les changeurs manuels, qui étaient surtout utilisés au niveau du placement, le sont aussi désormais dans la phase de l'empilage. En matière d'assurance, des cas relativement complexes impliquant des contrats à prime unique ont récemment été découverts qui font apparaître des procédés moins rapides, ainsi que des transactions moins liquides, donnant lieu à un blanchiment de plus long terme qui peut offrir une certaine sécurité aux criminels. Cette complexité et

la diversification des techniques de blanchiment que l'on rencontre aussi dans le secteur des valeurs mobilières et des opérations à terme soulignent la nécessité d'effectuer des analyses supplémentaires dans ces domaines. L'autre fait notable de l'année 1997 réside dans l'essor des nouvelles technologies de paiement dans l'équipement des réseaux bancaires et financiers des pays membres.

(ii) Les nouvelles technologies de paiement

*a. Statut actuel des systèmes de nouvelles technologies et évolution depuis le dernier exercice sur les typologies*

6. Même si beaucoup de membres ont mis l'accent sur le fait qu'il y avait peu de nouveauté par rapport au risque de blanchiment, il a été généralement constaté que ces systèmes étaient en phase de développement ou en période d'essor. Ainsi, en Suède, une des plus grandes banques du pays compte désormais 100 000 clients ayant un compte sur Internet, avec les mêmes services 24 heures sur 24, que ceux proposés aux guichets. De plus en plus de banques disposent en fait de leur propre site sur Internet, et certaines ont même instauré de véritables guichets virtuels permettant de réaliser la plupart des opérations bancaires classiques : consultation des comptes, virements, etc. Dans certains pays (en Belgique, par exemple), ces opérations sont actuellement limitées aux transactions nationales.

*b. Comment les systèmes de nouvelles technologies peuvent-ils faciliter le blanchiment de capitaux?*

7. Bien qu'aucun cas de blanchiment n'ait été détecté dans ce secteur, les experts se sont efforcés de démontrer quels pouvaient être les risques liés aux nouvelles technologies. Le fait qu'aucune affaire n'ait été relevée à ce jour peut signifier que les services compétents n'ont pas les moyens et la capacité de détection nécessaires ou bien que les nouvelles technologies de paiement ne comportent pas de risques particuliers de blanchiment. Toutefois, cette hypothèse ne semble pas devoir être retenue au regard de plusieurs de leurs caractéristiques, comme la rapidité d'exécution des opérations, les nombreuses possibilités d'anonymat offertes, le risque d'une rupture de la piste d'audit et d'une sortie du système bancaire traditionnel. Les experts ont procédé à un échange de vues sur l'ensemble de ces questions pour ce qui concerne les systèmes suivants : les porte-monnaie électroniques, la banque sur Internet et la banque directe (banque à distance). La plupart des membres verraient un danger plutôt du côté des transactions sur Internet que du côté des cartes à puces, bien que d'autres aient souligné les dangers de ces dernières.

8. La vulnérabilité des porte-monnaie électroniques serait limitée par plusieurs facteurs :

- la limitation du montant des transactions pouvant être effectuées;
- la distribution des cartes par des émetteurs liés à des institutions financières, ainsi que le rattachement de leur fonctionnement à un compte bancaire;
- et la restriction au seul territoire national des opérations de paiement effectuées au moyen des cartes.

9. Les systèmes de porte-monnaie électronique présenteraient un risque de blanchiment à l'avenir si leurs seuils étaient relevés de façon substantielle, voire même purement supprimés. Toutefois, certains d'entre eux peuvent être assez élevés. Au Royaume-Uni, la plupart des cartes à puce ont une capacité de paiement qui varie entre 100 £ et 200 £ (soit environ entre 150 et 320 \$EU), mais un petit nombre ont un seuil de 500 £ (soit environ 820 \$EU). On pourrait imaginer, dans ce cas, que des criminels n'hésiteraient pas à pratiquer des opérations de fractionnement.

10. Les systèmes de porte-monnaie électronique présenteront également des risques accrus de blanchiment lorsqu'ils permettront d'effectuer des opérations transfrontières. Ce risque est bien réel, puisque une société s'apprête à lancer un tel système qui posera certainement des problèmes de coopération internationale en matière de compétence juridictionnelle et de lieu des poursuites. Enfin, les dangers de blanchiment sont évidents avec le développement des systèmes de paiement "en boucle" qui comportent un système de transfert direct de porteur à porteur, car il n'existe pas de piste d'audit dans ce cas.

11. Les sites des banques dûment agréées ouverts sur Internet ne semblent pas inquiétants en eux-mêmes. Il paraît normal que les banques utilisent cette nouvelle technique commerciale à l'instar des autres entreprises. Ce qui pose clairement problème, c'est l'ouverture sur Internet de sites de banques en infraction avec la réglementation bancaire (escroquerie). Dans ce cas, la difficulté est de poursuivre et de réprimer l'activité bancaire illégale, compte tenu du caractère international du réseau Internet et de la difficulté de localiser un site, ainsi du fait que le droit national applicable peut être différent de celui du lieu où les pratiques illégales ont été constatées. Pour l'instant, un seul cas de cette nature a été rencontré avec l'affaire de la soi-disant "Banque de l'Union Européenne" qui proposait explicitement des placements complètement anonymes depuis Antigua (voir aussi paragraphe 72).

12. Les nouvelles technologies appliquées aux moyens de paiement présentent des caractéristiques proches de celles des transferts électroniques de fonds. Il s'agit de la rapidité d'exécution, de la dématérialisation et du caractère massif des opérations. Ces caractéristiques posent des difficultés au regard de la traçabilité des paiements et de l'intervention uniquement a posteriori des services opérationnels. Cependant, les nouvelles technologies pourraient aussi fournir en théorie des moyens efficaces de conservation des documents sur les transactions. En pratique, on ne peut que constater à l'heure actuelle, un décalage entre l'adaptation nécessaire des contrôles, au regard des impératifs de la lutte contre les activités criminelles, et l'industrialisation des transactions.

13. Au-delà de la banque sur Internet et du porte-monnaie électronique, des délégations ont noté que le développement de la banque par téléphone et des casinos sur Internet pouvait faciliter les opérations de blanchiment. L'usage intensif des services bancaires téléphoniques 24 heures sur 24 crée un obstacle significatif pour les enquêtes anti-blanchiment. La banque directe implique l'installation d'une distance entre le banquier et son client, qui provoque soit l'atténuation voire même la disparition du contact physique entre eux sur lequel reposait la conception traditionnelle de l'identification du client. Si il est évident que ces services présentent des avantages pratiques pour les clients en terme de flexibilité, ils rendent plus difficile la détection des activités de blanchiment en l'absence d'application des méthodes de contrôle traditionnel. Au regard des informations disponibles sur Internet, des casinos de plusieurs pays proposent un anonymat complet aux joueurs potentiels, ces derniers effectuant leur mise grâce à leur carte de crédit. Le risque de blanchiment est encore plus patent si les casinos en question gèrent également les comptes de leurs clients ayant joué grâce à Internet.

### *c. La mise en oeuvre de contre-mesures*

14. Avant d'élaborer d'éventuelles contre-mesures, il convient de mener à bien les réflexions nécessaires quant à leur adéquation avec la nature des risques réels et des contraintes pesant sur les institutions financières, en procédant aux consultations qui s'imposent avec le secteur privé. Si l'on veut éviter l'apparition d'un système de lutte anti-blanchiment à deux vitesses, avec d'une part, le système bancaire traditionnel et d'autre part le système des nouvelles technologies, il faudra que les contrôles soient adaptés à ce dernier.

15. Plusieurs pays ont établi des groupes de travail sur cette question : en Australie, à la suite du rapport élaboré en 1996 par AUSTRAC (Australian Transaction Reports and Analysis Centre) pour le Conseil d'administration des services opérationnels de l'Etat (Commonwealth Law Enforcement Board), un groupe de recherche sur le commerce électronique a été établi pour fournir des avis à ce Conseil

d'administration et au gouvernement. En Belgique, un groupe de travail sur Internet a été mis sur pied par le Ministre de la Justice, notamment pour étudier la prévention et l'incrimination de toutes formes de criminalité commises par ce réseau. En Suède, une commission gouvernementale travaille actuellement sur divers problèmes liés à la monnaie électronique, y compris le blanchiment d'argent, et a produit un rapport partiel. Le rapport définitif est prévu pour la fin de juillet 1998.

16. Parmi les différentes approches envisagées, des membres ont plutôt décidé d'examiner comment on pourrait adapter les lois existantes plutôt que d'adopter une nouvelle législation. La nécessité de mener une politique différente selon le type de transactions a également été mentionnée. Enfin, l'importance de la coopération internationale dans ce domaine a été soulignée.

17. En termes plus concrets, une attention particulière pourrait être portée aux mesures suivantes :

- l'assujettissement à la législation anti-blanchiment non seulement des émetteurs, mais aussi des distributeurs des instruments liés aux nouvelles technologies, compte tenu de la tendance au glissement du blanchiment hors du secteur financier et du fait que les acteurs de ces systèmes ne sont pas tous des institutions financières;
- l'agrément et la surveillance des émetteurs des produits liés aux nouvelles technologies, car les mesures de lutte contre le blanchiment sont mieux respectées lorsqu'elles s'appliquent à un secteur réglementé et contrôlé;
- et un éventuel aménagement des mesures de lutte contre le blanchiment existantes, notamment pour ce qui concerne l'identification des clients et la piste d'audit, afin de permettre aux émetteurs des systèmes de nouvelles technologies d'aider les autorités compétentes à détecter la circulation d'instruments anonymes de paiement à des fins criminelles.

(iii) Les entreprises ou activités de transfert de fonds (à la fois formelles et informelles)

*a. Brève vue d'ensemble de ce secteur*

18. Dans la plupart des pays membres du GAFI, les transferts internationaux de fonds sont essentiellement réalisés par les banques. Toutefois, il existe d'autres possibilités pour transférer des fonds à l'étranger dénommés transmetteurs de fonds (money remitters) qui fournissent normalement un service financier valable et légitime. Les entreprises déployant cette activité reçoivent de leurs clients des sommes en espèces qui sont transférées à des bénéficiaires désignés, en échange du paiement d'une commission. Les transmetteurs de fonds servent traditionnellement la partie non bancarisée des populations, notamment les nouveaux immigrants, les étrangers réguliers ou illégaux ou toute autre personne n'ayant pas de compte en banque. Les fonds sont souvent transférés dans les régions du monde les moins avancées où il n'existe pas de services bancaires développés.

19. On peut classer les différentes opérations de la façon suivante :

- les sociétés de transfert de fonds possédant des réseaux séparés (comme Western Union et Money Gram, par exemple);
- les systèmes de transfert d'argent liés à des banques clandestines (underground banking);
- les transferts de capitaux effectués grâce aux comptes de recouvrement de banques étrangères (comptes ouverts auprès de filiales ou de succursales, voire de bureaux de représentation de banques étrangères devant servir au rapatriement des salaires de travailleurs immigrés dans leur pays);
- et les mandats postaux internationaux.

*b. Utilisation des activités de transfert de fonds internationaux à des fins de blanchiment*

20. Les services opérationnels de différents pays membres ont reçu un nombre croissant de transactions suspectes impliquant des transmetteurs de fonds. Les autorités d'un pays membre ont estimé qu'il s'agit d'une des méthodes de blanchiment les plus importantes utilisées sur leur territoire. Dans un autre pays membre, les sommes transférées à l'étranger ont un montant moyen d'environ 4 900 \$EU, et de telles transactions ont souvent été réalisées sous de fausses identités. Dans un pays membre asiatique, un transmetteur de fonds opérant sans autorisation du ministère compétent a pu envoyer une somme totale équivalente à 93 millions de \$EU en Chine pendant trois ans. Un membre a établi que les cartels colombiens utilisent certains transmetteurs de fonds opérant sur son territoire pour y blanchir leurs profits issus du trafic de stupéfiants.

21. Les risques de blanchiment ne se limitent pas aux réseaux de transfert de fonds opérant pour des groupes ethniques, ils peuvent aussi affecter des réseaux officiels comme ceux de la poste. Les autorités d'un pays membre scandinave ont ainsi observé une forte croissance des mandats postaux internationaux à destination des pays membres de l'ex-Yougoslavie. Dans un pays membre, l'utilisation des services du courrier permet d'envoyer des paquets contenant des espèces en grande quantité et aussi de la drogue, de façon anonyme.

22. D'autres procédés de blanchiment d'argent à travers les systèmes de transfert de fonds font aussi intervenir des bureaux de change. Les autorités d'un pays membre ont identifié plusieurs propriétaires de bureaux de change et de services de transmission de fonds ayant des liens avec des trafiquants de drogue, et recevant des sommes de ces derniers en vue de leur transfert vers d'autres parties du monde. Un autre membre a noté que des opérations de compensation ethnique pouvaient aussi impliquer des bureaux de change, bien que la pratique de ces transferts fictifs par les changeurs manuels soit considérée comme un exercice illégal d'activités bancaires.

23. D'une façon générale, on estime que les systèmes fondés sur la confiance plutôt que sur un cadre professionnel et juridique favorisent l'anonymat et donnent lieu à des difficultés d'identification du bénéficiaire effectif des fonds. Un autre problème mentionné par l'Australie est celui de l'insuffisance des preuves visant à établir des faits de blanchiment, bien que de nombreuses enquêtes aient été ouvertes dans ce secteur.

*c. Contre-mesures en place ou à envisager*

24. Les menaces de blanchiment dans l'ensemble du secteur des transferts de fonds ont généralement été sérieusement prises en compte. De nombreux membres ont déjà mis en place une série de mesures ou sont sur le point de le faire, alors même que les professions ou activités en question ne sont pas visées expressément par les recommandations actuelles du GAFI. Une première approche consiste à inclure les sociétés de transfert de fonds dans le champ d'application de la législation anti-blanchiment (comme en Australie, en Belgique, et en Allemagne, par exemple). Aux Pays-Bas, les transmetteurs de fonds seront soumis au régime de la déclaration des transactions inhabituelles et un système de surveillance sera introduit. En Espagne, les autorités compétentes préparent un décret réglementant les activités des bureaux traitant des transferts internationaux de fonds qui sont déjà couverts par les règles générales concernant la prévention du blanchiment dans le système financier. Le décret en question aura pour effet de renforcer les contrôles sur les activités susvisées. La police de Hong Kong a publié, en février 1997, des directives spécifiques pour les sociétés de transfert de fonds ainsi que pour les bureaux de change, afin de leur conseiller d'adopter des mesures anti-blanchiment similaires à celles des banques, en matière d'identification des clients, de conservation des documents et de déclaration des soupçons. Par ailleurs, les services de mandats postaux internationaux sont souvent soumis à la loi anti-blanchiment (comme en France, par exemple).

25. En Allemagne, la soumission des fournisseurs de services de transfert de fonds à la loi anti-blanchiment permet de couvrir également le cas des bureaux de représentation de banques étrangères participant à des transferts. Les autorités de surveillance bancaire envisagent d'édicter des mesures complémentaires pour les transmetteurs de fonds, comme l'abaissement des seuils d'identification à 5 000 DM (soit environ 2 700 \$EU), l'obligation de fournir des statistiques mensuelles comportant le nombre et les montants des fonds transférés, et la nécessité de mesures supplémentaires de conservation des documents d'identification. Aux Pays-Bas, les seuils d'identification ont également été abaissés de 10 000 à 5 000 florins (soit environ 4 800 à 2 400 \$EU). Si l'abaissement de ces seuils est une mesure appropriée, on doit malgré tout se poser la question des effets induits, et notamment le développement d'opérations fractionnées. Par conséquent, il convient de songer également à la nécessité de se doter des moyens pour détecter de telles opérations. Il est également important de veiller à améliorer l'identification des destinataires des fonds, ou au moins à être en mesure de déceler une éventuelle convergence des opérations vers un opérateur unique situé à l'étranger.

26. En ce qui concerne les transferts réalisés par les agents des sociétés internationales que sont Western Union et Money Gram, on constate qu'ils sont couverts par les lois anti-blanchiment dans beaucoup de pays membres. Par exemple, en Suisse, les transferts effectués par Western Union seront soumis à la nouvelle loi sur le blanchiment de l'argent dès le 1er avril 1998, et notamment à l'obligation d'annonce. En Suède, un dialogue constructif semble avoir été lancé entre NFIS (National Financial Intelligence Service) et les représentants de Western Union. Toutefois, dans certains pays, les sous-agents et agents de cette société opérant au moyen de "kiosques" ne sont pas couverts par les règles anti-blanchiment.

27. Plusieurs pays membres ont relevé que l'adoption de mesures doit être relayée par une action de sensibilisation des professions concernées. Au Royaume-Uni, NCIS (National Criminal Intelligence Service) s'efforce de sensibiliser les transmetteurs de fonds à leurs obligations figurant dans les réglementations anti-blanchiment, afin d'encourager la remontée d'informations par ce secteur. A Hong Kong, les services de police ont récemment mené des visites sur place pour expliquer le contenu des directives qu'ils ont émises aux changeurs manuels et aux transmetteurs de fonds.

28. Il existe enfin des techniques de contrôle plus ciblées, par exemple les Ordonnances territoriales ciblées des Etats-Unis (GTO : Geographic target order). Il s'agit de mesures permettant d'imposer, sur le fondement de la loi relative au secret bancaire (Banking Secrecy Act) des obligations renforcées de déclaration de soupçons et de conservation des documents à des prestataires de services financiers, pendant une période limitée et dans une zone géographiquement délimitée. Un "GTO" du 7 août 1996 avait été appliqué à 12 transmetteurs de fonds et à 1 600 agents dans la région métropolitaine de New York, en les obligeant à déclarer tous les transferts en espèces de plus de 750 \$EU à destination de la Colombie. L'ordonnance initiale qui devait durer 60 jours a été prolongée six fois pour prendre fin en octobre 1997. Elle a également été étendue pour couvrir un total de 23 transmetteurs agréés et environ 3 500 agents. Le "GTO" de New York a causé une spectaculaire et immédiate réduction des flux de profits du trafic de stupéfiants de New York vers la Colombie (baisse de 30 pour cent du volume). Environ 900 transmetteurs de fonds ont cessé leur activité, et plusieurs d'entre eux ont même été arrêtés.

(iv) Autres tendances de blanchiment observées

*a. Le secteur de l'assurance*

29. Les contributions écrites et les présentations effectuées à la réunion du groupe d'experts ont permis de noter une certaine diversification des activités de blanchiment dans d'autres segments du secteur financier comme l'assurance. Un membre a noté l'utilisation des contrats d'assurance à prime unique pour dissimuler des revenus illégaux. Dans deux autres pays membres, des déclarations de soupçons reçues du secteur de l'assurance montrent la pratique du remboursement anticipé des capitaux investis, en dépit des pénalités éventuelles.

*b. Le change manuel*

30. Le secteur des bureaux de change reste un maillon très sensible dans la chaîne du blanchiment : l'écoulement des espèces issues du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles emprunte souvent ce secteur. Depuis plusieurs années, les autorités d'un pays membre ont remarqué un glissement de certaines opérations de change particulièrement conséquentes des banques vers de petits bureaux de change et ce phénomène, qui est la conséquence directe des règles de vigilance mises en place par le secteur bancaire, a tendance à s'amplifier. Ainsi, une déclaration de soupçon d'un changeur manuel a mis en cause deux personnes physiques, ayant conjointement procédé à une opération de change d'envergure entre dollars américain et la devise locale, à hauteur d'environ 5 millions de \$EU. La spécificité de cette transaction résidait dans le fait que la conversion de dollars usagés était immédiatement suivie, le même jour et dans le même bureau, du rachat de coupures américaines neuves. Dans un autre pays membre, une enquête a mis en évidence une affaire de blanchiment dans laquelle un bureau de change avait changé plus de 50 millions de \$EU dans une banque étrangère au cours d'une période de treize mois (voir cas no. 6 en annexe).

31. Dans un pays européen du GAFI, au cours des neuf premiers mois de 1997, 92 procédures ont été initiées à l'encontre de 289 personnes ayant utilisé des bureaux de change pour des opérations s'élevant à environ 45 million \$EU. Chez un autre membre, les services opérationnels observent une tendance forte et croissante à l'utilisation des bureaux de change par les organisations criminelles. Deux méthodes principales sont actuellement rapportées : d'une part, le change de montants importants de produits criminels en devise locale vers des coupures élevées de monnaies continentales en vue de leur transport physique en dehors du pays; et d'autre part, le transfert électronique de fonds vers des centres "offshore". Les mécanismes de change clandestins sont évidemment aussi largement utilisés pour blanchir des capitaux (voir cas no. 8 en annexe).

32. S'agissant des opérations de change, les pays membres de l'Union économique et monétaire devraient réfléchir à l'adéquation des dispositifs existants de lutte contre le blanchiment aux circonstances exceptionnelles nées de la période de conversion des devises nationales en Euro, qui s'ouvrira dans quatre ans.

*c. Transferts physiques d'espèces transfrontaliers et virements électroniques de fonds*

33. Des indications solides ont aussi été données sur l'accroissement et la sophistication des transports physiques d'espèces transfrontaliers par plusieurs membres (voir cas no. 3 en annexe). En Espagne, le gouvernement étudie présentement l'extension de l'obligation actuelle de déclarer les importations d'espèces aux services douaniers.

34. Parallèlement, deux autres membres ont fait remarquer que les transferts électroniques de fonds apparaissent très souvent lors des opérations d'empilage. Une des techniques les plus populaires à cet égard consiste à transférer simplement les fonds illégaux grâce à plusieurs banques différentes pour

brouiller davantage la piste de l'origine de fonds. Une autre méthode consiste à effectuer des virements à partir de nombreux comptes bancaires, qui ont été préalablement alimentés par des dépôts fractionnés, vers un compte principal collecteur qui est souvent situé à l'étranger dans un centre financier "offshore". Ces techniques posent le problème de l'adéquation des moyens de la lutte anti-blanchiment : pour tenter de retrouver les informations pertinentes concernant une opération de virement électronique effectuée dans une journée, les services d'enquêtes devront attendre les résultats d'une commission rogatoire pendant une durée moyenne d'environ deux ans.

#### *d. Le marché de l'or*

35. Les experts du GAFI se sont livrés pour la première fois à un examen des possibilités de blanchiment sur le marché de l'or. L'ampleur du phénomène de blanchiment dans ce secteur, qui n'est pas récent, constitue une menace réelle. L'or est un vecteur très populaire pour les blanchisseurs en raison des caractéristiques suivantes:

- moyen d'échange universellement accepté;
- valeur refuge en période d'incertitude;
- prix fixés quotidiennement et donc une valeur relativement prévisible;
- matière échangée sur des marchés mondiaux;
- anonymat;
- facilité à en modifier les formes;
- possibilité pour les négociants d' "empiler" les transactions de façon à brouiller davantage la piste d'audit;
- et enfin, possibilité de double facturation, de fausses expéditions et d'autres procédés frauduleux.

36. L'or est la seule matière première comparable à de la monnaie. Bien que d'autres métaux précieux et des diamants soient utilisés dans des affaires de recyclage, c'est l'or qui a la faveur des blanchisseurs. En outre, les routes de la drogue, surtout celles de l'héroïne, coïncident assez clairement avec celles de l'or. Le système bancaire dit "Hawalla", largement répandu en Asie du Sud et au Moyen Orient, interfère également dans les circuits de l'or. Les services d'enquête éprouvent les plus grandes difficultés pour pénétrer dans ce système qui facilite à la fois le change des devises, l'achat et la vente d'or.

37. Deux pays membres ont fait état de législations spécifiques pour lutter contre ce phénomène. En Australie, les négociants en or sont soumis aux obligations d'identification et de déclaration lorsque les transactions sont supérieures à 10 000 \$A (soit environ 6 700 \$EU). En Italie, une procédure, semblable au GTO américain (Ordonnance territoriale ciblée), a permis de demander à toutes les institutions financières d'une ville où de l'or était raffiné, de déclarer l'ensemble des transactions concernant cette activité.

38. La question du blanchiment sur le marché de l'or mérite très certainement d'être approfondie. Il serait donc extrêmement profitable de continuer à l'étudier lors de futurs exercices sur les typologies, en tant que sujet spécifique, après avoir préalablement rassemblé des contributions écrites sur les différentes réglementations en vigueur dans les pays membres.

### **III. Blanchiment de capitaux et professions non-financières**

39. Pour la première fois, le GAFI s'est livré à un exercice d'analyse approfondie du blanchiment dans le secteur non financier en érigeant ce thème en sujet spécial de l'exercice typologies pour 1997-1998. La méthodologie suivie a consisté à rassembler des éléments indiquant une implication dans le blanchiment de capitaux et l'importance du problème, de même que l'existence de contre-mesures spécifiques ou générales, selon une approche sectorielle.

40. La réglementation anti-blanchiment s'étant développée dans de nombreux pays, les criminels s'appuient de plus en plus sur d'autres intermédiaires que ceux du secteur bancaire et financier. Face à cette tendance, les gouvernements ont commencé à aborder le problème. Une étude récente d'un membre a permis d'identifier bon nombre de professions dans lesquelles les activités de blanchiment sont activement poursuivies (négociants en automobiles, bateaux et immobilier, avocats et comptables, loteries, courses de chevaux et casinos). Dans le cadre de l'Union européenne, un groupe de travail à haut niveau sur la criminalité organisée a lancé un appel en vue de développer des mesures visant à protéger certaines professions vulnérables des influences de la criminalité organisée en général, et recommande que l'obligation de déclaration de soupçons figurant dans la Directive sur le blanchiment de capitaux soit étendue à des personnes et professions en dehors du secteur financier. L'article 12 de la Directive contient déjà le fondement d'une telle extension, bien que des questions délicates telles que le secret professionnel de certaines professions, devront être abordées.

41. Dans plusieurs pays, il existe actuellement des projets de loi tendant à assujettir expressément les professions non financières à la législation anti-blanchiment. En Belgique, l'élargissement du champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 aux huissiers de justice, notaires, réviseurs d'entreprises, experts comptables externes, agents immobiliers et transporteurs de fonds fait l'objet d'un projet de loi s'inscrivant dans la mise en oeuvre du plan d'action du Gouvernement contre le crime organisé. En Finlande, une nouvelle loi sur la prévention et la détection du blanchiment obligera les casinos, les organismes de jeux et les agents immobiliers à identifier leurs clients et à déclarer les transactions suspectes. En Italie, les dispositions de la loi anti-blanchiment no. 197/91 seront bientôt étendues aux sociétés exerçant des activités particulièrement susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment (casinos, avocats, comptables, bijoutiers, etc.). En Suède, un projet de loi est à l'étude pour introduire des obligations déclaratives, mais non une incorporation complète des professions non financières à l'ensemble du système anti-blanchiment.

42. Même dans les pays où les professions non financières sont déjà couvertes par la législation anti-blanchiment, il existe des tentatives de réforme des mesures en place. Ainsi, en l'état actuel du droit d'un membre, les professions non financières sont tenues de déclarer à l'autorité judiciaire, les faits de blanchiment dont ils ont connaissance, et non de simples soupçons. Ce dispositif qui a donné peu de résultats (une dizaine de dossiers de ce type en sept ans) est très dommageable à l'efficacité de la lutte anti-blanchiment, car dans de nombreux cas, il est apparu que le caractère suspect de l'opération aurait pu être décelé bien avant, notamment par les agents immobiliers ou les notaires concernés. La possibilité d'aligner les obligations des professions financières liées à l'immobilier (agences, notaires) sur celles des organismes financiers a donc été mise à l'étude.

(i) Avocats, notaires et experts-comptables agissant en tant que conseillers ou intermédiaires financiers

43. Plusieurs membres ont fait état d'affaires impliquant des avocats. Dans un pays membre, une des méthodes utilisées consiste à déposer des espèces dans des comptes fiduciaires d'avocat, en plusieurs montants inférieurs à environ 6 700 \$EU, le solde du compte étant ultérieurement utilisé pour un investissement immobilier. Dans un autre pays membre, une enquête récente a montré comment un avocat pouvait utiliser un compte de fiducie pour blanchir des fonds provenant d'un délit de fraude au crédit. Les fonds étaient versés sur le compte fiduciaire de l'avocat, puis convertis par lui en chèques tirés sur une banque d'un autre pays, et encaissés ensuite en espèces par l'intermédiaire d'un mandataire de l'avocat en question.

44. Dans un pays membre, grâce à une information transmise en temps réel au Parquet par un établissement bancaire de la place, le service de police judiciaire a pu arrêter en flagrant délit un avocat d'un autre pays qui s'était présenté au guichet de la banque concernée pour prélever les avoirs pour le compte de son mandant et ce moyennant une procuration établie en bonne et due forme. Les

investigations opérées auprès d'autorités étrangères avaient permis de confirmer que le titulaire du compte était détenu dans leur pays du chef de trafic important de stupéfiants. Le solde créditeur du compte de cette personne s'élevait à environ 600 000 \$EU.

45. Chez un pays membre, un avocat avait transféré des fonds à un collègue comme étant le produit de la vente de biens légués par un individu dans son testament. Le deuxième avocat qui n'était pas convaincu par les explications sur l'origine des fonds a effectué une déclaration de soupçons. L'enquête a ensuite confirmé les soupçons relatifs à la légitimité des transactions portant sur les biens initiaux.

46. Dans un pays membre, un avocat rendant des services à toute une clientèle de blanchisseurs. Un client possédant 80 millions de \$EU, provenant d'une fraude à l'assurance, avait bénéficié de l'aide de l'avocat pour transférer l'argent des institutions financières de pays où il y a peu ou pas de réglementations anti-blanchiment. L'avocat se chargeait d'ouvrir des comptes dans diverses banques sous des faux noms de personnes physiques ou de sociétés. Les fonds illégaux étaient introduits sous forme d'espèces ou de chèques dans des banques dans le pays membre en question, puis virés électroniquement vers les différents comptes contrôlés par l'avocat. Il convient de noter que, grâce à la réputation de l'avocat, les banques domestiques n'avaient jamais estimé nécessaire d'examiner de près la nature des transactions en question (voir cas no. 4).

47. Des experts-comptables peuvent également être impliqués dans des affaires diverses de blanchiment. Chez un pays membre, l'un d'entre eux a été récemment condamné à trois ans de prison pour blanchiment de l'argent de la drogue. Il avait reçu 10% de commission sur une somme totale d'environ 700 000 \$EU de profits d'origine criminelle. Toutefois, il faut reconnaître que les experts-comptables peuvent s'avérer également être des sources utiles d'informations dans la lutte anti-blanchiment. Techniquement, les comptables comptent parmi les professionnels les plus aptes à déceler le mécanisme frauduleux pouvant se cacher derrière une opération inhabituelle. Les experts-comptables et les commissaires aux comptes sont très présents dans le secteur des entreprises, et moins directement en charge des intérêts de leurs clients que les avocats. En France, par exemple, l'Ordre des experts-comptables, soucieux de sa réputation et conscient de ses responsabilités par rapport au fléau de l'argent criminel, a pris contact avec les autorités pour entamer une réflexion sur sa possible contribution au dispositif anti-blanchiment. Il va de soi que l'intégration des experts-comptables dans la législation anti-blanchiment ne peut être efficace que si les typologies du recyclage de l'argent criminel leur deviennent familières.

48. La nécessité d'une formation de cette profession, mais également des avocats et des notaires, a été soulignée par plusieurs délégations, même lorsqu'un dispositif réglementaire anti-blanchiment est déjà en place. Au Royaume-Uni, les avocats et les comptables sont soumis respectivement à des codes de conduite professionnels et à des lignes directrices, mais ils ont effectué très peu de déclarations de soupçons jusqu'à présent. Aux Pays Bas, les notaires sont tenus de vérifier l'identité de leurs clients et que leurs services sont bien utilisés à des fins légales. Une liste d'indicateurs a été publiée par l'organisation des notaires à cet effet. Lorsque les vérifications ne sont pas satisfaisantes, le notaire doit refuser de fournir ses services.

49. En raison de leur situation centrale au sein du dispositif juridique des cessions immobilières et d'autres transactions importantes, ainsi que dans la constitution de sociétés dans certains pays, les notaires sont susceptibles d'être confrontés à des faits de blanchiment. Leur implication peut aller de la simple passivité à un rôle de facilitation, voire à une participation active à l'opération de blanchiment en toute connaissance de cause. Dans un pays membre, des ressortissants d'un pays d'Europe centrale ont été signalés pour avoir, à de nombreuses reprises, alimenté en espèces le compte d'un notaire, à concurrence d'environ 700 000 \$EU. Une autre affaire a mis en lumière une escroquerie réalisée par une société européenne au profit d'une autre société sise dans un paradis fiscal, sur le fondement d'un

contrat signé en bonne et due forme devant notaire. Les sommes litigieuses ont été évaluées à environ 840 000 \$EU.

50. Le problème qui se pose aux législateurs de nombreux pays est de bien faire la distinction entre les activités d'intermédiaire financier, d'une part, et de conseil, d'autre part, non seulement des notaires, mais aussi des avocats. En Suisse, les professionnels offrant des services financiers seront soumis à la loi sur le blanchiment d'argent dès le 1er avril 1998. Ils auront alors un délai de deux ans pour s'inscrire auprès d'un organisme d'autorégulation.

51. Les exemples cités dans cette section du rapport, tant au niveau des affaires que des contre-mesures, ne peuvent qu'illustrer des situations nationales tant la définition des professions juridiques varie d'un pays à l'autre. Dans ces conditions, il serait intéressant de disposer d'un panorama complet des législations anti-blanchiment applicables dans les pays membres, tout en gardant à l'esprit que les réponses aux nouveaux questionnaires d'auto-évaluation annuelle du GAFI devraient également fournir des indications intéressantes à cet égard.

(ii) Sociétés écrans et entreprises de formation de sociétés

52. Les sociétés écrans, dans les pays où elles existent, restent un instrument largement utilisé pour le recyclage de l'argent illégal (voir cas no. 2). A cet égard, deux délégations ont fourni un bon exemple d'une affaire qui impliquait aussi une société fournissant des services de secrétariat (voir cas no. 5).

53. Le rôle qui peut être joué par des entreprises de formation de sociétés a été mentionné par le Royaume-Uni. C'est la raison pour laquelle NCIS a récemment publié des lignes directrices pour ce type d'entreprises dont certaines sont couvertes par les réglementations anti-blanchiment.

(iii) Casinos et secteur des jeux

54. Dans cette autre partie du secteur non financier, les exemples d'affaires de blanchiment ne manquent pas. Dans un pays membre, parmi les méthodes rapportées au cours de l'année passée, on peut citer l'achat et le remboursement de jetons en de multiples montants inférieurs à environ 6 700 \$EU, la réception par les clients de casinos de chèques gagnants établis au nom de tiers et l'utilisation de jetons pour l'achat de biens et services, ou comme forme monétaire pour l'achat de drogue. D'autres délégations ont cité différents cas impliquant des casinos, des sociétés de jeux et loteries diverses, y compris les courses de chevaux. Ces entités constituent autant de lieux propices au blanchiment, compte tenu de la manipulation de l'argent liquide qui y est pratiquée.

55. Les casinos permettent de réaliser la première phase du processus de blanchiment, c'est-à-dire de faire passer les fonds à blanchir du stade de billets (monnaie fiduciaire) à l'état de chèque (monnaie scripturale). En pratique, la méthode consiste à acheter des plaques et jetons en les payant en espèces, puis à en demander le remboursement sous forme d'un chèque que le casino va tirer sur son compte. Le système peut être rendu plus opaque en utilisant une chaîne de casinos qui dispose d'établissements dans différents pays. Plutôt que de demander un remboursement en chèque dans le même casino que celui où les plaques et jetons ont été achetés en espèces, le joueur va prétexter un voyage dans un autre pays dans lequel la chaîne de casinos possède un établissement et demander la mise à disposition de son crédit auprès de ce dernier, où il sera à son tour retiré sous forme de chèque.

56. Les sociétés de jeux et les loteries sont aussi de plus en plus utilisées par les blanchisseurs. Un membre a pu ainsi constater la multiplication d'opérations financières réalisées par une même personne et justifiées par des chèques tirés sur des organismes de jeux : loto, courses de chevaux, voire casinos. Ceci conduit à penser que des circuits ont été mis en place pour organiser le rachat systématique des tickets gagnants auprès de leurs détenteurs légitimes. Par ailleurs, une autre modalité de blanchiment

est apparue par le biais des courses et des jeux. Dans ce cas, la personne va effectivement jouer avec l'argent à blanchir, mais de telle manière qu'elle sera raisonnablement certaine au bout du processus de récupérer plus ou moins sa mise sous forme de chèques, délivrés par l'organisme de gestion des jeux ou de paris, et correspondant réellement à des gains de jeux parfaitement vérifiables. Cette méthode est beaucoup plus fiable que la précédente, car le service d'investigation policière, dès lors qu'il aura pu vérifier la réalité du jeu et du gain de la personne, aura en principe beaucoup de mal à aller au-delà, et à mettre en évidence l'origine de l'argent ayant servi aux mises.

57. Des contre-mesures spécifiques au secteur des jeux, principalement pour les casinos, ont été édictées par des pays membres du GAFI. La fermeture des casinos en Turquie, qui a pris effet depuis le 10 février 1998, est aussi envisagée par ce pays comme une contribution aux efforts anti-blanchiment. Aux Pays-Bas, les casinos appartiennent à un établissement public nommé Casinos de Hollande. Les casinos sont inclus dans le champ d'application de la loi anti-blanchiment, et seuls des gains de jeux peuvent être acceptés en vue d'un transfert électronique vers un compte en banque. Cette disposition peut s'avérer efficace dans des pays où les casinos offrent une large gamme de services financiers, comme aux Etats-Unis. Il existe encore d'autres exemples de contre-mesures. Au Royaume-Uni, l'accent est mis sur l'importance de l'identification du client, le développement de la notion de "profil" des joueurs et de la nécessité de réunir ensemble toutes les autorités concernées. Le secteur des jeux n'étant pas couvert par les règles anti-blanchiment, un code de conduite de la profession des jeux a été adopté.

58. Aux Etats-Unis, des commentaires ont été sollicités sur un nouveau formulaire de déclaration de soupçons pour les casinos intitulé "SARC" (Suspicious Activity Report by Casinos), qui est d'ailleurs déjà utilisé dans l'Etat du Nevada. En Belgique, l'instauration d'une obligation de déclarations des casinos à la CTIF (Cellule de Traitement des informations financières) est envisagée. Malgré l'adoption de mesures spécifiques, des problèmes demeurent, notamment celui de la remontée des informations de ce secteur qui semble effectuer peu de déclarations de soupçons. Les casinos et le secteur des jeux en général devraient donc constituer un véritable sujet de préoccupation pour le GAFI, car il s'agit d'un secteur en expansion qui est au centre du développement de l'industrie touristique dans de nombreux pays. Ce secteur connaît également une internationalisation croissante. Enfin, les conséquences de la multiplication des jeux hors casinos, ainsi que leur développement sur Internet (comme le "Bingonet", par exemple) devraient faire l'objet d'analyses très détaillées.

(iv) Les autres professions non financières, y compris les agents immobiliers et les vendeurs d'objets de haute-valeur

59. Le secteur de l'immobilier entre aujourd'hui pleinement dans la sphère des activités frauduleuses des blanchisseurs. L'investissement de capitaux illicites dans le secteur immobilier constitue une méthode classique et éprouvée pour blanchir de l'argent sale, particulièrement dans les pays du GAFI dotés d'une stabilité politique, économique et monétaire. Le blanchiment peut être opéré soit par des transactions immobilières réalisées en chaîne pour empêcher de retracer l'origine illicite des fonds, soit par l'investissement des capitaux criminels dans des complexes immobiliers touristiques ou de loisirs qui leur confèrent une apparence de légalité.

60. De nombreux cas de blanchiment ont été cités par les experts. Une des méthodes employées consiste à acheter et à vendre des propriétés sous de faux noms. Dans une affaire récente exposée par un pays membre, deux criminels ont été arrêtés pour avoir blanchi environ 270 000 \$EU grâce à une agence immobilière. Un autre pays membre a eu à connaître un cas intéressant faisant intervenir un agent immobilier situé dans un centre "offshore" et un notaire (voir cas no. 1). Dans un pays européen, de nombreuses transactions immobilières suspectes ont lieu dans le sud du pays et mettent en jeu des montants de l'ordre de plusieurs millions de francs. Aux Pays-Bas, grâce aux efforts de vigilance des banques des transactions inhabituelles impliquant des agents immobiliers ont été reportées au MOT

(Bureau des déclarations de transactions inhabituelles). Dans ce pays, le gouvernement consulte actuellement cette profession sur leur contribution éventuelle à la lutte anti-blanchiment.

61. Dans un pays scandinave, un cas récent a été déclenché à partir d'informations concernant un individu déjà condamné pour trafic de drogues, qui avait fait plusieurs investissements dans l'immobilier et projetait d'acheter un hôtel. L'évaluation de sa situation financière n'avait pas permis d'établir la source de ses revenus. Après arrestation, et investigations complémentaires, il a été condamné, pour trafic de drogues et délit de blanchiment, à sept ans et demi de prison et environ 4,4 millions de \$EU ont été confisqués (voir cas no. 7). Malgré un régime strict d'enregistrement de toutes les transactions immobilières, les autorités d'un autre pays scandinave ont identifié quelques affaires liées à des prêts à bas taux d'intérêt, d'origine suspecte, accordés de l'étranger avec tentative de placement dans ce pays.

62. Enfin, les vendeurs d'objets de grande valeur sont incontestablement un vecteur de blanchiment non négligeable. Au sein de l'Union européenne, des dispositifs de protection du patrimoine culturel ont été adoptés. C'est notamment le cas en France où les exportations de biens culturels sont préalablement soumises à la délivrance d'un certificat par le ministère de la culture. Dans l'affaire concernant le secteur immobilier au paragraphe précédent, une autre partie des profits de la drogue avait été blanchie par le directeur d'un musée d'art d'un autre pays qui avait reçu environ 15 000 \$EU pour la production de faux certificats de vente d'objets d'art.

63. Un autre cas rapporté par un pays membre illustre l'utilisation d'une technique un peu particulière dans laquelle un escroc financier d'envergure internationale avait mis une de ses sociétés à la disposition d'un important trafiquant et blanchisseur qui cherchait à obtenir une justification sur l'origine de ses fonds. Périodiquement, il remettait donc des espèces au gérant/escroc qui procédait au versement sur des comptes de sa société. Des transferts étaient immédiatement opérés vers Monaco et vers d'autres établissements bancaires de ce pays membre, sur des comptes de sociétés dont le blanchisseur était le bénéficiaire économique. Le motif invoqué pour justifier ces paiements était le règlement de tableaux de maître (Goya) soit en tant qu'acompte, soit en tant que règlement final du prix. Les tableaux de maître étaient des faux et n'ont d'ailleurs jamais fait l'objet de transfert réel. Ainsi au vu des besoins, les paiements en question concernaient des montants de l'ordre d'environ un million de \$EU. Cette technique permet évidemment de blanchir des montants extrêmement élevés de fonds illicites.

64. En ce qui concerne ces dernières catégories de professions ou d'activités au sein du secteur non financier, les législations existantes apparaissent encore plus disparates que pour les professions juridiques ou les activités de jeux. Lorsque des obligations déclaratives sont en place, on constate que très peu de rapports émanent de ces professionnels, comme l'ont fait remarqué plusieurs délégations. Il s'agit là encore de catégories où des efforts intenses de sensibilisation et d'explication des transactions suspectes ou inhabituelles devront être menés à bien.

#### **IV. Evaluation des tendances mondiales du blanchiment de l'argent**

65. Il est évident que le phénomène du blanchiment de capitaux n'affecte pas seulement les membres du GAFI. Grâce à la mise en oeuvre de contre-mesures chez ces derniers, les experts ont été à même d'effectuer des analyses relativement approfondies qui figurent dans les parties précédentes du présent rapport. Les informations disponibles sur les activités de blanchiment dans les pays non membres sont beaucoup moins complètes, et par conséquent, l'évaluation des tendances mondiales du blanchiment par le GAFI ne prétend pas avoir un caractère exhaustif.

##### **(i) Asie/Pacifique**

66. Les sources d'informations sur les activités de blanchiment dans cette vaste partie du monde sont plutôt rares. A cet égard, la production par Interpol, en coopération avec l'agence américaine FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) de rapports individuels sur les pays d'Asie va considérablement améliorer cette situation. Il convient de souligner que le Groupe FOPAC (Fonds provenant des activités criminelles) d'Interpol a déjà produit des rapports similaires pour les pays d'Europe centrale et orientale, et que la deuxième série concernant les pays asiatiques revêt un caractère prioritaire pour cette organisation.

67. Deux délégations ont estimé qu'il n'y avait pas véritablement de nouvelles tendances en matière de blanchiment dans cette partie du monde. Les principaux facteurs observés lors de précédents exercices typologies demeurent. Ainsi, en Asie du Sud et dans le sous-continent indien, le blanchiment de capitaux reste lié au trafic de drogues et il est incontestablement facilité par l'existence des systèmes bancaires parallèles dits "hawalla" ou "hundi".

68. En Asie du Sud Est, l'Indonésie et la Malaisie paraissent devoir retenir l'attention. L'absence de législation appropriée et le régime de strict secret bancaire de l'Indonésie font que le blanchiment d'argent ne constitue qu'une partie de la criminalité financière qui y sévit, caractérisée par les fraudes à grande échelle et la corruption. Plusieurs autres pays de la région, comme la Malaisie, présentent de nombreux facteurs attractifs pour les blanchisseurs : offre d'une vaste gamme de services financiers, facilités pour l'établissement et la formation de sociétés fiduciaires et de structures "offshores". La fraude bancaire reste une source d'argent à blanchir très importante.

69. Dans la région du Pacifique, Vanuatu apparaît de plus en plus dans les circuits de blanchiment. La législation "offshore" en place dans l'archipel a créé un climat favorable au blanchiment d'argent et les institutions financières de ce pays ont été citées dans plusieurs affaires.

70. En général, il serait évidemment souhaitable de disposer de plus d'informations sur la région Asie/Pacifique. Les membres du GAFI se sont donc réjouis du fait que le nouveau groupe anti-blanchiment de la région, établi lors d'un symposium sur le blanchiment d'argent en Asie et dans le Pacifique, à Bangkok en mars 1997, allait lancer prochainement son propre exercice sur les typologies. Cette initiative fait suite aux précédents ateliers sur les méthodes de blanchiment de capitaux pour se défaire du produit d'activités criminelles (Disposal of Proceeds of Crime Money Laundering Methods) organisés par le Secrétariat asiatique du GAFI et Interpol à Hong Kong en 1995 et 1996.

##### **(ii) Amérique centrale, Amérique du Sud et bassin des Caraïbes**

71. Toutes ces parties du monde restent des régions sensibles pour les activités de blanchiment. En ce qui concerne les Caraïbes, les membres du GAFI se sont félicités des activités menées par le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC) en matière de typologies. L'approche suivie par ce dernier est quelque peu différente de celle du GAFI, mais elle n'en devrait pas moins donner lieu à des travaux très utiles et intéressants, tant en termes d'analyse des tendances régionales que d'évaluation des contre-mesures à adopter. L'exercice typologique du GAFIC se déroule en phases successives et il est

étalé sur plusieurs années. Ainsi, depuis février 1997, les experts du GAFI des Caraïbes ont étudié les formes du blanchiment d'argent dans les institutions financières domestiques et dans le secteur des jeux. De prochaines réunions seront prévues pour aborder les thèmes suivants : les établissements financiers "offshore", ainsi que les sociétés d'affaires internationales, les institutions financières et la cybermonnaie.

72. Le problème du blanchiment dans la région Caraïbes reste grave, et il semble affecter surtout les pays suivants : Antigua, la République dominicaine ainsi que Saint-Vincent et les Grenadines. Des opérations suspectes ont également été détectées dans les départements d'Outre-mer français, particulièrement en matière de change et de jeux. Le crime organisé russe opérant à partir de Miami ou Porto-Rico reste actif en formant des sociétés de façade un peu partout dans la région afin de blanchir des profits illicites. On mentionnera à cet égard, l'affaire de la Banque de l'Union Européenne, créée à Antigua, et connue pour être la première banque "offshore" opérant à partir d'Internet. Les deux fondateurs russes ont disparu avec les dépôts, et par suite, la banque a fait faillite et a été fermée en août 1997. Les zones franches, y compris celles d'Aruba et de Panama, continuent d'être une cible pour les blanchisseurs avec l'utilisation du système d'échange de pesos colombiens au marché noir pour acheter et faire de la contrebande de biens vers la Colombie (voir cas no. 8). Les gouvernements d'Aruba et du Panama doivent être félicités pour avoir pris des mesures énergiques pour traiter ce problème difficile.

73. Par ailleurs, la République dominicaine et la Jamaïque ont été citées pour leur rôle joué dans des circuits de blanchiment. Aux Etats-Unis, des blanchisseurs dominicains ont recours aux sociétés de transfert de fonds en utilisant de faux noms pour envoyer des sommes inférieures à 10 000 \$EU dans leur pays. En conséquence, le département du Trésor américain a édicté cette année une ordonnance territoriale ciblée pour exiger la déclaration de tous les transferts supérieurs à 750 \$EU à partir de Porto Rico et de la métropole de New York vers la République dominicaine. En Jamaïque, une affaire récente de blanchiment de capitaux a fait apparaître une opération "offshore" de paris par téléphone d'un montant total de plusieurs millions de dollars. Là où il n'existe pas de mesures spécifiques sur les mouvements transfrontaliers de devises, le transport physique d'espèces semble être une méthode banale pour blanchir des fonds.

74. Les nations d'Amérique latine continuent aussi d'être affectées par des activités de blanchiment de fonds illégaux provenant essentiellement du trafic de stupéfiants. Au Mexique, de nombreuses mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux ont été promulguées l'année passée. Désormais, les banques sont tenues de déclarer les transactions suspectes à une unité centrale de renseignements financiers. Malgré ces efforts, le blanchiment de l'argent reste un phénomène à prendre très au sérieux, surtout depuis que les cartels mexicains de la drogue se sont émancipés de leurs homologues Colombiens et ont acquis une certaine prédominance dans la région. Une des techniques les plus utilisées reste le transport physique d'espèces vers d'autres pays, de même que les virements électroniques, les chèques de banque mexicains et le système clandestin du marché de change du peso. La corruption continue d'être le frein principal aux efforts anti-blanchiment du Mexique.

75. En Amérique centrale, le Costa Rica connaît une augmentation des activités de blanchiment, notamment avec une importante contrebande d'espèces et des investissements des cartels colombiens dans le secteur de l'immobilier et du tourisme. Au Guatemala et au Honduras, le potentiel de blanchiment continue de croître en l'absence de législation appropriée pour combattre le phénomène. Au Panama, la cible des blanchisseurs reste la zone franche de Colon. Il faut néanmoins signaler que des mesures de lutte contre le blanchiment s'appliquant au secteur bancaire ont été étendues à cette zone. En Colombie, ce sont des milliards de narcodollars qui sont blanchis grâce au marché de change clandestin du peso, géré de fait par les trafiquants de drogue (voir cas no. 8).

76. Dans le cadre de l'OEA (Organisation des Etats Américains), la CICAD (Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues) a décidé de lancer son propre exercice sur les typologies grâce à son Groupe d'experts sur le blanchiment de capitaux. Les membres du GAFI se sont

également félicités de cette initiative qui va couvrir presque tous les pays d'Amérique du Sud. Beaucoup de pays de cette région ont récemment promulgué des législations anti-blanchiment à la suite de la Conférence ministérielle du Sommet des Amériques de décembre 1995. Malgré ces efforts, le trafic de drogues et le blanchiment de capitaux restent des problèmes majeurs dans cette partie du monde. Il est donc encourageant de voir que le prochain Sommet des Amériques, en avril 1998 à Santiago du Chili, fera à nouveau du thème du blanchiment une priorité.

(iii) Moyen-Orient et Afrique

77. En l'absence de véritables groupes régionaux de lutte contre le blanchiment, les informations concernant les activités de recyclage dans ces régions sont très limitées. Toutefois, on estime qu'il existe de nombreux facteurs de blanchiment dans les Etats du Golfe persique avec l'existence des places financières internationales de Bahreïn et des Emirats Arabes Unis (notamment Abu Dhabi et Doubaï), la présence du système "hawalla" et l'existence de zones franches. Il convient néanmoins de signaler que le Conseil de Coopération du Golfe (CCG) a récemment lancé un processus d'évaluation des mesures anti-blanchiment prises par ses membres (Emirats Arabes Unis, Oman, Arabie Saoudite, Qatar, Bahreïn et Koweït) qui permettra de formuler un diagnostic sur l'état des législations dans la région.

78. Au Proche-Orient, l'absence de loi anti-blanchiment au Liban reste un sujet important de préoccupation pour le GAFI. On espère qu'un projet de loi sera bientôt adopté en Israël dont les autorités doivent faire face à un problème général de crime organisé et prendre en compte les risques de blanchiment dans le secteur du diamant. A Chypre, les autorités n'ont pas ménagé leurs efforts pour mettre en oeuvre un dispositif complet de lutte contre le blanchiment depuis l'adoption d'une loi spécifique en avril 1996. A cet effet, un service de lutte contre le blanchiment de capitaux a été établi pour recevoir les déclarations de soupçons des banques. Une mission d'experts du GAFI qui s'était rendue à Nicosie en septembre 1997 a pu vérifier le caractère sérieux et louable des efforts consentis par les autorités chypriotes dans la lutte anti-blanchiment, même si la République de Chypre apparaît encore dans des affaires de blanchiment d'argent au niveau de l'empilage.

79. Les groupes criminels se tournent de plus en plus vers l'Afrique subsaharienne pour poursuivre leurs activités, notamment le blanchiment de fonds. Quelques pays ont commencé à réagir en adoptant des lois, mais il reste des obstacles importants à surmonter, notamment le manque de moyens affectés aux services opérationnels africains. Une des tendances observées en Afrique occidentale consiste en l'utilisation par le crime organisé des comptes de sociétés commerciales. Les systèmes bancaires clandestins permettent de déplacer les capitaux illégaux en évitant les règles du contrôle des changes. Tous les membres du GAFI ont reconnu que le principal problème lié à l'Afrique de l'Ouest reste celui des activités de fraude du crime organisé nigérian. Il a été admis que ce problème qui dure depuis trop longtemps mériterait une action collective internationale appropriée. Le crime organisé nigérian est également actif en Afrique du Sud qui devient progressivement une porte d'entrée des groupes criminels vers le reste du continent.

(iv) Europe centrale et orientale

80. Les pays d'Europe de l'Est demeurent un sujet important, voire même croissant, de préoccupation pour les membres européens du GAFI. La plus grande difficulté concernant les fonds relatifs à des personnes ou des sociétés des pays d'Europe centrale et orientale réside dans la clarification de leur origine qui s'avère très souvent impossible à effectuer. L'utilisation fréquente par certains de leurs ressortissants de faux papiers d'identité de qualité vise à contourner la stricte application du principe d'identification des clients par les organismes financiers. De plus, la transcription de l'alphabet cyrillique en alphabet latin est souvent mise à profit pour transformer les identités ou en utiliser plusieurs. Les doubles nationalités (russo-grec ou russo-israélienne par exemple) sont fréquentes et constituent autant de potentialité de dissimulation des identités réelles. Des

ressortissants arméniens ou géorgiens prétendent avoir des origines grecques. Le problème le plus important dans les opérations avec la Russie est l'absence de connaissance du bénéficiaire effectif.

81. Comme lors des années précédentes, les experts ont fait état de nombreux cas impliquant le crime organisé russe et des autres membres de la CEI (Communauté des Etats Indépendants). Dans un pays membre, la majorité des sociétés de façade opérant dans ce pays exercent des activités tout à fait légitimes, mais leurs sources de financement proviennent de la fraude et de la criminalité en Europe de l'Est. Un service compétent de ce pays, qui a détecté une sophistication croissante au niveau de la phase de l'empilage, avec une forte utilisation des sociétés "offshore", va suivre de très près les évolutions dans ce domaine à partir de 1998. L'affinement des techniques utilisées par le crime organisé russe a également été relevée par la police d'un membre dans un cas impliquant des lettres de crédit émises par une banque russe pour un montant de 100 millions de dollars. Les fonds mis en jeu dans les dossiers relatifs soit à des personnes originaires d'Europe centrale ou orientale, soit à des opérations financières liées à ces pays sont considérables. Un cas détecté dans un autre pays membre concernait une somme totale de 13 millions de dollars.

82. Toutefois, il existe d'autres pays à problèmes, notamment ceux de l'ex-Yougoslavie, ainsi que l'a fait remarquer un membre, qui estime qu'il s'agit du problème le plus grave qu'il rencontre, notamment au niveau du trafic de stupéfiants. Dans un autre membre, une affaire portant sur l'équivalent d'environ 300 000 \$EU a fait intervenir des travailleurs immigrés serbes. En Croatie, les autorités doivent faire face à un problème de taille avec la formation de groupes professionnels spécialisés par type de criminalité. De telles structures servent de lien avec les groupes criminels installés en Italie ou en Allemagne, et ceux opérant en Russie, Serbie et Bosnie.

83. Dans la région de la Mer noire, seuls deux pays (Grèce et Turquie) sont membres du GAFI. Leur proximité avec quinze pays membres de l'ex-Union soviétique pose un problème spécifique sur le plan du blanchiment. Un autre problème rencontré par les banques d'un pays membre a été l'arrivée massive de fonds provenant d'Albanie, liés au scandale des dispositifs d'épargne pyramidale. Les enquêtes qui ont suivi les déclarations de soupçons ont permis de démontrer que des sommes considérables en espèces, ont été déposées dans les banques d'un pays voisin au cours de l'été 1997. Ce problème affecte plusieurs pays membres du GAFI. Enfin, les faillites intentionnelles de nombreuses banques en Bulgarie, déclenchées par la corruption de leurs propriétaires, suivies de leur rachat par des groupes de criminels "en col blanc", donnent à ces derniers la possibilité de puiser librement dans les actifs bancaires.

84. Des progrès ont néanmoins été enregistrés dans l'adoption et la mise en oeuvre de contre-mesures au cours de l'année passée. La République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie ont développé des programmes anti-blanchiment, et sont désormais dotées de services de renseignements financiers opérationnels. En revanche, le projet de loi anti-blanchiment déposé à la Douma à la fin de 1996 n'a toujours pas été adopté par le Parlement russe.

85. La Banque Centrale de la Fédération de Russie a diffusé au cours de l'été 1997 des lignes directrices aux banques concernant l'identification de la clientèle et la prévention du blanchiment. Elle a aussi organisé, conjointement avec le GAFI, un séminaire international sur le blanchiment de capitaux à St. Pétersbourg en octobre 1997. Toutefois, ces efforts ne pourront donner véritablement de résultats concrets que lorsque la loi définira légalement les obligations du secteur financier en matière de lutte contre le blanchiment.

86. Enfin, il convient de signaler une initiative récente primordiale du Conseil de l'Europe, avec le lancement de son programme d'évaluation des mesures anti-blanchiment de ses membres qui n'appartiennent pas au GAFI. Les pays concernés ne font pas tous partie de l'Europe centrale et orientale, mais ce programme devrait considérablement favoriser l'amélioration ou l'adoption de législations anti-blanchiment dans cette partie du monde dans les années à venir.

## V. Conclusions

87. La réunion de novembre 1997 du groupe d'experts sur les typologies a été marquée par une nouvelle forme de discussions avec des débats approfondis sur des thèmes plus ciblés qu'au cours des exercices précédents. Les mécanismes classiques de blanchiment étant désormais bien connus, il s'agit maintenant de défricher les nouvelles terres qui s'offrent à l'imagination des blanchisseurs, de mettre en lumière comment et pourquoi telle filière nouvelle de blanchiment se met en place. En bref, il convient d'adapter la stratégie du GAFI à l'émergence de nouveaux domaines qui ne sont pas encore maîtrisés : la monnaie électronique et les moyens de paiement issus des nouvelles technologies, les professions non financières, le secteur des assurances ou encore les intervenants sur les marchés boursiers.

88. Outre le blanchiment à travers les professions et entreprises non financières qui constituait le sujet principal de l'exercice typologie du GAFI-IX, les experts ont aussi examiné les questions des sociétés de transfert internationaux de fonds et des moyens de paiement issus de nouvelles technologies. Il s'agissait là de domaines essentiels que le GAFI se doit de mieux connaître pour élaborer des contre-mesures efficaces. En ce qui concerne les nouvelles technologies, il reste beaucoup de travail à accomplir avant de bien connaître tous les risques de blanchiment qui y sont liés, puis d'étudier des éventuelles contre-mesures spécifiques. D'ores et déjà, la rapidité d'exécution des transactions dans ce secteur, qui est certes un progrès en soi, fait peser de graves menaces sur l'adéquation des moyens traditionnels de la lutte anti-blanchiment aux systèmes de nouvelles technologies de paiement. Par conséquent, ce thème devrait être remis systématiquement à l'ordre du jour des prochaines réunions sur les typologies. S'agissant des entreprises spécialisées dans les transferts internationaux de fonds, tant la réflexion que l'action sont beaucoup plus avancées, si l'on en juge par l'importance des contre-mesures déjà en place dans de nombreux membres du GAFI. Il s'agit même d'un domaine où l'échange d'informations sur les réglementations en vigueur ainsi que les expériences acquises peuvent sans aucun doute bénéficier aux pays qui n'ont pas encore véritablement abordé ce problème.

89. Parmi les autres typologies intéressantes, il convient d'accorder une mention toute particulière au marché de l'or. Si le sujet n'est pas véritablement nouveau, les discussions ont montré qu'il s'agissait d'un domaine dans lequel le GAFI doit également s'investir, afin de mieux le maîtriser. Il est donc proposé que cette question soit inscrite comme sujet prioritaire à l'ordre du jour de l'un des prochains exercices sur les typologies. Par ailleurs, même si le GAFI a déjà consacré beaucoup de ses travaux à des secteurs comme l'assurance ou le change manuel, on ne peut que constater l'accroissement de leur utilisation dans les procédés de blanchiment. Pour ce qui est du secteur des bureaux de change, il est apparu qu'une réflexion complémentaire devrait être menée sur les conséquences de la conversion des devises européennes en Euro.

90. Enfin, le recensement des tendances du blanchiment dans les pays non membres s'est avéré encore riche d'enseignements. Bien que la mise en oeuvre de mesures anti-blanchiment en dehors des pays membres du GAFI soit en progression, il reste beaucoup à faire pour mobiliser bon nombre de pays qui se complaisent dans une certaine passivité face aux dangers financiers, économiques, politiques et sociaux posés par le phénomène de blanchiment.

12 février 1998

## ANNEXES AU RAPPORT 1997-1998 DU GAFI SUR LES TYPOLOGIES DU BLANCHIMENT D'ARGENT

### Sélection de cas réels de blanchiment

- Cas no. 1: Agents immobiliers et notaires
- Cas no. 2: Sociétés écrans
- Cas no. 3: Mouvements d'espèces
- Cas no. 4: Avocats
- Cas no. 5: Sociétés écrans et entreprises fournissant des services de secrétariat
- Cas no. 6: Bureaux de change
- Cas no. 7: Avocats et secteur de l'immobilier
- Cas no. 8: Marché clandestin de change du peso colombien, bureaux de change, blanchiment dans le secteur du commerce, utilisation de comptes écrans

### **Cas no. 1**

#### **Agents immobiliers et notaires**

##### Faits

Un agent immobilier dans un paradis fiscal a ouvert un compte dans une banque dans un pays européen. Le compte a servi à encaisser un chèque tiré par un notaire étranger. Une fois le chèque compensé, une partie des fonds a été retirée en espèces, une partie a été transférée dans le pays d'origine, et le solde a été crédité au compte d'un notaire et a servi à l'achat d'un bien immobilier dans ce pays.

Les informations recueillies par la police ont montré que les différentes personnes ayant participé aux transactions avaient opéré en fraude. Même si le système mis en place par les fraudeurs semblait légal, les enquêtes ont révélé que le compte ouvert à la banque servait seulement de compte de transfert temporaire pour le blanchiment du produit du crime financier.

##### Résultats

Le service de renseignements financiers a transmis l'affaire aux autorités judiciaires, en raison de présomptions sérieuses de blanchiment d'argent.

# Enseignements

1. Cette affaire met en évidence la nécessité d'être vigilant dans l'examen des affaires pouvant comporter un blanchiment d'argent, car même des transactions qui, au départ, ne paraissent pas particulièrement suspectes peuvent recouvrir une activité de blanchiment.
2. Elle montre aussi l'importance du principe selon lequel il faut connaître son client, puisque le passé criminel des personnes en cause dans cette affaire est le seul indicateur qui ait permis de découvrir que les transactions en question avaient trait à un blanchiment d'argent.

## Cas no. 2

### Sociétés écrans

#### Faits

Un trafiquant de drogue a utilisé le produit du trafic de stupéfiants pour acheter une propriété dont une partie a été payée en espèces, le reste ayant été obtenu sous forme de prêt immobilier. Il a ensuite vendu la propriété à une société écran, qu'il contrôlait, pour une somme symbolique. La société a ensuite vendu la propriété à une tierce partie innocente pour le prix d'achat initial. De cette façon, le trafiquant de drogue cachait le produit de son crime dans une société écran, et tentait ainsi de dissimuler l'origine des fonds utilisés pour l'achat initial.

#### Résultats

L'accusé a plaidé coupable et un mandat de confiscation a été émis. La propriété qui faisait partie du dispositif de blanchiment d'argent est mise en vente par les autorités.

#### Enseignements

1. Nécessité de retracer l'historique de la propriété d'un bien, afin d'identifier des liens possibles entre propriétaires et des transferts suspects qui peuvent indiquer des tentatives de trafic de biens.
2. Nécessité pour les organismes de contrôle de bien connaître les règles et pratiques générales en matière d'achat d'un bien dans les pays en cause, et d'être conscient du fait que les transferts comportant des sommes symboliques peuvent être facilement organisés dans certains pays.

## Cas no. 3

### Transactions transfrontières en espèces

#### Faits

Trois rapports relatifs à des transactions suspectes ont été reçus au sujet d'un certain nombre de transactions effectuées dans des banques danoises et dans le cadre desquelles d'importantes sommes d'argent ont été déposées dans des comptes puis retirées peu après sous forme d'espèces. Le premier rapport a été reçu en août 1994 et concernait un compte détenu par M. X. Lors d'une première enquête, les sujets des rapports (X, Y et Z) n'étaient pas connus dans les bases de données de la police comme étant liés à la drogue ou à d'autres activités criminelles. Cependant, une nouvelle enquête a révélé que X

avait importé plus de 3 tonnes de hachisch au Danemark sur une période de 9 ans. Y l'avait aidé à une occasion, tandis que Z avait aidé au blanchiment de l'argent.

La majeure partie de l'argent a été transportée par Z en espèces du Danemark au Luxembourg, où X et Z détenaient 16 comptes dans différentes banques, ou en Espagne puis à Gibraltar, où ils détenaient 25 comptes. Les récépissés établis par les banques danoises pour les retraits d'argent ont servi à prouver l'origine légale de l'argent lorsqu'il a été déposé dans des banques à Gibraltar et au Luxembourg. Il s'est avéré que, parfois, le même récépissé était utilisé dans plusieurs banques de sorte qu'il a pu être déposé davantage d'espèces "légales" qu'il n'en était en réalité passé par les comptes ouverts dans des banques danoises.

### Résultats

X et Y ont été arrêtés, poursuivis et reconnus coupables de trafic de drogue et ils se sont vu infliger des peines de six et deux ans d'emprisonnement, respectivement. Un mandat de confiscation pour un montant d'environ 6 millions de dollars EU a été émis à l'encontre de X. Z a été convaincu de blanchiment d'argent de la drogue pour un montant de 1,3 millions de dollars EU, et il a été condamné à un an et neuf mois de prison.

### Enseignements

1. Les institutions financières ne devraient pas accepter de preuve de dépôt sur un compte bancaire comme équivalant à une preuve d'origine légale.
2. Le transport de sommes illégales en espèces par-delà les frontières nationales demeure un moyen important de blanchiment d'argent.

## **Cas no. 4**

### **Hommes de loi**

#### Faits

Un avoué de renom gérait un réseau de blanchiment d'argent utilisant seize institutions financières nationales et internationales dont bon nombre étaient situées à l'étranger. La majorité de ses clients étaient des citoyens respectueux des lois, mais un certain nombre d'autres se livraient à divers types de fraude et d'évasion fiscales, et un des clients avaient commis une fraude de 80 millions de dollars EU en matière d'assurance. Il faisait payer à ses clients une somme forfaitaire pour blanchir leur argent et mettre en place des systèmes de versement par annuités afin de dissimuler l'activité de blanchiment. En cas d'enquête des autorités chargées de la réglementation et de l'application des lois, l'avoué était prêt à donner une apparence de légitimité aux retraits effectués sur les "annuités".

Une des méthodes de blanchiment consistait pour lui à transférer des fonds du compte d'un client à l'un de ses comptes généraux dans les Caraïbes. Ce compte n'était lié à l'avoué que par le nom, et l'avoué s'en servait pour y verser les fonds de divers clients avant de transférer des parties des fonds accumulés sur le compte général par système télégraphique à des comptes situés dans d'autres pays des Caraïbes. Lorsqu'un client avait besoin de fonds, ceux-ci pouvaient être transférés de ces comptes à un compte ouvert aux Etats-Unis au nom de l'avoué ou au nom du client. L'avoué indiquait à son client qu'ils pouvaient "se cacher" derrière le privilège de client de l'avoué en cas d'enquête.

Une autre méthode de blanchiment des fonds consistait à utiliser des cartes de crédit. Il faisait établir pour ses clients des cartes de crédit sous de faux noms, et l'émetteur des cartes ne connaissait pas l'identité véritable des destinataires. Lorsqu'il avait besoin de fonds, le client pouvait utiliser la carte de

crédit pour effectuer des retraits en espèces à n'importe quel distributeur automatique de billets aux Etats-Unis. Une fois par mois, la banque des Caraïbes débitait le compte de l'avoué afin de prélever les frais des clients. Seul l'avoué connaissait les titulaires des cartes de crédit.

### Résultats

L'avoué a plaidé coupable du délit de blanchiment d'argent.

### Enseignements

1. Les banques et leurs agents devraient se méfier des transferts télégraphiques "à tiroirs" accompagnés d'instructions telles que "à créditer ensuite à". Ces opérations sont peut-être plus fréquentes avec les comptes de correspondants des "banques offshore". On peut alors identifier et notifier des transactions suspectes.
2. Les banques devraient appliquer le principe selon lequel il faut "connaître son client" lorsqu'elles émettent des cartes de crédit. En l'occurrence, les banques émettaient des cartes de crédit à l'avoué, qui les attribuait ensuite à ses clients.
3. Les enquêteurs devraient avoir conscience du fait que, dans certains pays, le privilège du client de l'avoué/avocat ne s'applique pas si l'avoué/avocat et son client ont participé directement à une activité criminelle, et ils devraient consulter les procureurs en cas de problèmes de ce genre.

## **Cas n°5**

### **Sociétés écrans et sociétés de secrétariat**

#### Faits

En 1995/1996, des institutions financières d'un pays européen ont effectué des rapports de transactions suspectes au service de renseignements financiers compétent. Les rapports ont identifié des dépôts d'espèces importants réalisés dans des banques qui étaient transformés en chèques de banque payables en faveur d'une société écran basée et opérant dans un territoire asiatique. Les rapports ont identifié environ 1,6 millions de dollars EU transférés de cette façon par la société écran dans une institution financière de ce territoire.

Dans le même temps, la police a enquêté sur un groupe de trafiquants de drogue basé dans ce pays. En 1997, la police a réussi à arrêter plusieurs personnes du groupe, y compris le chef de l'organisation qui contrôlait la société dans le territoire asiatique. Ils ont été accusés d'importation d'une grande quantité de cannabis. Une enquête financière a révélé que le chef avait réalisé des bénéfices considérables, et une grosse partie de cette somme a été retrouvée et confisquée. Au total, environ 2.5 millions de dollars ont été envoyés du pays européen au territoire asiatique, puis transférés dans des comptes bancaires en Europe où ils ont été confisqués.

Deux méthodes ont été utilisées pour blanchir l'argent. Le chef a acheté une société écran dans le territoire en question, gérée par une société de secrétariat suivant ses instructions. La société écran a ouvert un compte bancaire, qui a servi à recevoir des ordres de caisse et des chèques de banque qui avaient été achetés contre des espèces dans le pays d'origine. Le chef était aussi aidé d'une autre personne contrôlant (par l'intermédiaire de la même société de secrétariat) plusieurs entreprises qui opéraient pour des raisons légales et autres. Cette personne blanchissait une partie du produit en envoyant les fonds dans plusieurs autres pays et, pour ce faire, elle utilisait la banque directe (instructions données par ordinateur à partir du pays d'origine).

## Résultats

Sept personnes, y compris leur chef, ont comparu devant les tribunaux du pays européen pour trafic de drogue. Le chef et trois autres personnes étaient accusés de blanchiment d'argent.

## Enseignements

1. Cette affaire montre combien il est souhaitable et aisé, pour les criminels (même s'il ne font pas partie du crime organisé international) de recourir à des sociétés installées dans d'autres pays et de transférer de l'argent illégal, par l'intermédiaire de plusieurs autres pays, dans l'espoir de dissimuler l'origine de l'argent.
2. Elle montre la facilité avec laquelle on peut faire enregistrer une société et l'on voit que bon nombre des entreprises qui vendent des sociétés écrans, ainsi que les sociétés secrétariats qui les gèrent, ne se préoccupent pas de l'objet pour lequel la société écran est utilisée.
3. Cette affaire met en évidence la nécessité, pour les institutions financières, d'avoir un système d'identification des opérations suspectes, non seulement celles qui s'effectuent au guichet mais aussi celles qui s'effectuent de façon indirecte comme dans le cas présent.
4. Elle montre la longueur des délais qui peuvent être nécessaires pour mener à bien des investigations financières internationales et remonter la trace des produits de la criminalité, transférés grâce à plusieurs territoires, et le risque résultant de dissipation des fonds.

## **Cas n° 6**

### **Bureaux de change**

#### Faits

Un bureau de change ("le Guichet") opérait dans une petite ville proche de la frontière allemande depuis un certain nombre d'années lorsque les bureaux de change devinrent réglementés, et il fut ainsi soumis à l'obligation de prévenir le blanchiment de capitaux. Le Guichet avait souvent un excédent de billets de banque de forte valeur faciale, et le propriétaire (Peter), sachant que ces billets n'étaient pas populaires, les avait par conséquent changés en billets de plus petites coupures à une banque du voisinage. Avant l'entrée en vigueur de la loi, les personnes agissant pour le compte du Guichet changeaient régulièrement des montants supérieurs à environ 50 000 \$EU, mais immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi, les transactions ont été réduites à des montants de 15 000 à 30 000 \$EU par opération. Les employés de la succursale bancaire ont aussitôt remarqué la nature suspecte des échanges qui n'avaient pas de raison économique saine, et la transaction a été notifiée.

Peter était connu des services de police pour recel et trafic de drogues douces, et c'est pourquoi il a transféré la propriété du Guichet à un nouveau propriétaire inconnu des services de police (André). André déclare le Guichet à la Banque centrale comme bureau de change, et il est accepté à titre temporaire. Le Service de renseignements financiers consulte divers fichiers de police et constate que la police observe ce bureau de change depuis quelque temps. Les transactions suspectes sont transmises à la brigade criminelle dans la ville où le Guichet a son bureau, et la brigade ouvre une enquête. Quelques mois plus tard, la brigade criminelle arrête André, procède à des perquisitions à son domicile et saisit des objets coûteux et une somme équivalente à plus de 250 000 \$EU en espèces. Les registres du Guichet montrent que des nombreuses transactions n'étaient pas portées dans les livres et registres officiels. Par exemple, sur une période de treize mois, le Guichet a changé l'équivalent de plus de 50 millions de \$EU dans une banque étrangère sans porter ces opérations de change dans les livres et

registres officiels. L'enquête a révélé que le Guichet et ses propriétaires travaillaient avec un groupe de trafiquants de drogue qui se servaient du bureau de change pour blanchir l'argent de leur trafic, et cela représentait une part importante du chiffre d'affaires de l'entreprise.

### Résultats

Les trafiquants de drogue ont été poursuivis en justice et condamnés et ils purgent maintenant de longues peines de prison. André a été condamné à six ans de prison pour blanchiment d'argent provenant d'activités criminelles et de faux. Peter est parti à l'étranger avec sa famille. Une action distincte en justice est toujours en suspens pour récupérer les bénéfices d'André, les objets confisqués et les espèces trouvées. Le Guichet a été fermé et son enregistrement comme bureau de change a été refusé.

### Enseignements

Nécessité pour les banques et les grands bureaux de change opérant en toute légalité de faire attention à leurs relations d'affaires avec des bureaux moins importants, en particulier lorsqu'ils leur fournissent de la monnaie ou en échantent avec eux.

## **Cas n° 7**

### **Avocats, immobilier**

#### Faits

Un service de renseignements financiers a reçu des informations selon lesquelles un trafiquant de drogue précédemment condamné avait réalisé plusieurs investissements immobiliers et projetait d'acheter un hôtel. Une évaluation de sa situation financière n'a pas révélé de source légale de revenu, et il a été alors arrêté et accusé de blanchiment d'argent. La suite de l'enquête a confirmé que les capitaux investis provenaient de ses propres activités de trafic de drogue. Il a été accusé de trafic de drogue, de blanchiment de l'argent de la drogue et d'autres délits.

Dans la même affaire, l'avocat du criminel a reçu de son client environ 70 000 \$EU en espèces, il a placé cet argent dans le compte bancaire de son client puis a effectué des paiements et des investissements sur les instructions de ce dernier. Il a été accusé de blanchiment d'argent par négligence dans le cadre de ces transactions. Une autre partie de l'argent de la drogue a été blanchie par un directeur d'un musée réputé dans un autre pays qui a reçu 15 000 \$EU pour établir de faux documents pour la vente d'oeuvres d'art, laquelle n'a jamais eu lieu.

#### Résultats

Le trafiquant a été convaincu de trafic de drogue, il a été condamné à sept ans et demi de prison et un mandat de confiscation a été émis pour une somme de 450 000 \$EU. L'avocat a été reconnu coupable et condamné à 10 mois d'emprisonnement. Le directeur du musée n'a pas pu être poursuivi faute de preuves suffisantes permettant d'établir qu'il savait que l'argent en question provenait d'un trafic de drogue, mais il a accepté un mandat de saisie de ces sommes.

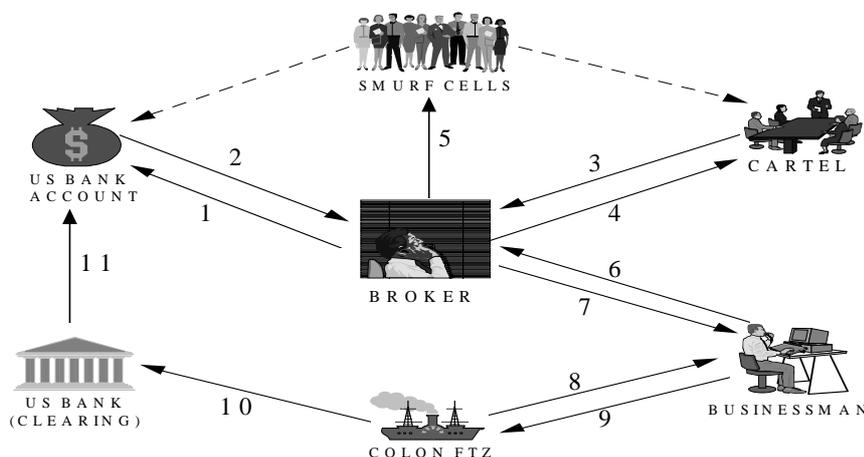
## Enseignements

1. L'achat de biens immobiliers est un moyen souvent utilisé dans le cadre de la dernière phase du blanchiment de capitaux (intégration). Cet achat représente pour le criminel un investissement qui donne une apparence de stabilité financière, et l'achat d'un hôtel offre des avantages particuliers du fait qu'il s'agit souvent d'une opération qui se règle essentiellement en espèces.
2. La valeur d'un délit de blanchiment d'argent par négligence est révélée par la poursuite de l'avocat dans cette affaire. Il n'y avait pas de preuve suffisante permettant d'établir que l'avocat connaissait l'origine illégale de l'argent, mais il y avait une preuve suffisante qu'il "aurait dû" le savoir d'après les faits dont il avait connaissance.

## Cas n° 8

### Echange de pesos colombiens au marché noir

### Casa de cambio, blanchiment d'argent par le biais du commerce, utilisation de "comptes écrans" Etats-Unis



- a. Cellules de "smurfs"
- b. Compte bancaire aux Etats-Unis
- c. Banque américaine (compensation)
- d. Courtier
- e. Colon FTZ
- f. Homme d'affaires
- g. Cartel

Des trafiquants de drogue aux Etats-Unis collectent des espèces provenant de ventes illégales de drogue et les mettent "en lieux sûrs" un peu partout aux Etats-Unis, ce qui crée pour eux un problème logistique. La solution est la suivante :

1. Des courtiers monétaires sur le marché noir en Colombie chargent des Colombiens qui se rendent aux Etats-Unis ou qui y résident d'ouvrir des comptes chèques personnels dans des banques des Etats-Unis et d'y déposer des montants minimaux.
2. Les chèques à tirer sur ces comptes sont signés en blanc par les clients et remis aux courtiers qui les paient 200-400 dollars EU pour chaque compte. Les courtiers conservent un stock de chèques signés sur ces comptes "écrans" aux Etats-Unis.

3. Les cartels colombiens de la drogue vendent les espèces qu'ils ont entassées à un taux de change parallèle ou "réduit" aux courtiers colombiens, en échange de pesos qui sont payés en Colombie.
4. Les courtiers achètent les dollars au taux réduit et les cartels perdent un pourcentage de leurs bénéfices mais évitent les risques du blanchiment de l'argent qu'ils tirent eux-mêmes de la drogue.
5. Une fois l'argent de la drogue acheté, le courtier envoie ses "smurfs" récupérer les espèces et effectuer des dépôts dans les divers comptes chèques "écrans".
6. Le courtier offre ensuite les chèques tirés sur ces comptes à des hommes d'affaires colombiens opérant en toute légalité (et qui ont besoin de dollars EU pour leurs affaires internationales) à un taux de change "parallèle".
7. Le courtier indique le montant en dollars sur le chèque signé, mais il laisse en blanc le nom du bénéficiaire. Il appose aussi son cachet sur le chèque pour garantir son paiement au cas où le compte chèque "écran" ne serait pas suffisamment provisionné.
8. L'homme d'affaires peut ensuite remplir le nom du bénéficiaire lorsqu'il utilise le chèque signé comme un instrument en dollars EU pour acheter des produits (parfums, or, etc.) sur les marchés internationaux tels que les zones de libre-échange.
9. L'homme d'affaires expédie ensuite ou fait entrer en fraude les produits en Colombie.
10. Le distributeur de la zone de libre-échange, qui participe sciemment aux échanges sur le marché noir, transmet le chèque à son compte bancaire aux Etats-Unis ou le fait même compenser par l'intermédiaire de son compte local.
11. Après compensation, le compte chèque est débité, et le compte du distributeur aux Etats-Unis est crédité.

**Suivant ce schéma :**

Les cartels de la drogue en Colombie reçoivent leurs bénéfices du commerce de drogue des Etats-Unis en Colombie, sans avoir à encourir les frais normaux du blanchiment d'argent. Les courtiers réalisent un premier bénéfice sur l'achat "à prix réduit" de dollars EU aux cartels, et ils réalisent un second bénéfice sur la vente ultérieure des dollars au "taux de change parallèle" aux hommes d'affaires colombiens. Les hommes d'affaires économisent de l'argent en échangeant leurs pesos contre des dollars EU sur le marché des changes "parallèle", et en évitant le contrôle et les taxes de l'Etat.

Pour davantage d'informations sur le processus d'échange de pesos colombiens en marché noir, reportez vous à la page d'accès de FinCEN à : <http://www.ustreas.gov/treasury/bureaus/fincen> . Ces informations se trouvent dans la section consultative.

<p>Secrétariat du GAFI, OCDE 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France Tél: 33 (0)1 45 24 79 45 Fax: 33 (0)1 45 24 16 08 e-mail: <a href="mailto:fatf.contact@oecd.org">fatf.contact@oecd.org</a></p>
---

## ANNEXE D

### ENQUETE D'AUTO-EVALUATION DU GAFI-IX CONFORMITE AVEC LES RECOMMANDATIONS OBLIGATOIRES PORTANT SUR LES QUESTIONS JURIDIQUES

Numéro de Recommandation	Membres en conformité	Membres en conformité partielle	Autre
1	23 (20)	-- (--)	3 (6)
2	25 (25)	1 (1)	-- (--)
3 et 34	23 (23)	2 (2)	1 (1)
4	23 (23)	3 (3)	-- (--)
5	26 (26)	-- (--)	-- (--)
7	21 (21)	5 (5)	-- (--)
32	26 (26)	-- (--)	-- (--)
33	20 (22)	2 (--)	4 (4)
36	23 (23)	3 (3)	-- (--)
37	23 (23)	3 (3)	-- (--)
38	18 (17)	5 (6)	3 (3)
39	19 (19)	-- (--)	7 (7)
40	23 (23)	2 (2)	1 (1)

#### Note

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de membres entrant dans cette catégorie dans l'enquête de 1996-1997.

**ENQUETE D'AUTO-EVALUATION DU GAFI-IX  
CONFORMITE AVEC LES RECOMMANDATIONS  
PORTANT SUR LES QUESTIONS FINANCIERES**

Numéro de Recommandation		Membres en Conformité	Membres en Conformité Partielle	Autre
8 [n/a pour 12 membres]		12 (9)	2 (2)	-- (4)
9 [n/a pour 4 membres]		21 (18)	-- (1)	1 (3)
10	Banques	24 (24)	2 (2)	-- (--)
	IFNB	20 (21)	6 (5)	-- (--)
11	Banques	23 (23)	1 (1)	2 (2)
	NBFI	22 (22)	1 (1)	3 (3)
12	Banques	26 (26)	-- (--)	-- (--)
	IFNB	23 (23)	3 (3)	-- (--)
13		25 (15)	-- (11)	1 (--)
14	Banques	26 (26)	-- (--)	-- (--)
	IFNB	18 (22)	5 (1)	3 (3)
15	Banques	25 (24)	-- (--)	1 (2)
	IFNB	24 (23)	-- (--)	2 (3)
16	Banques	26 (26)	-- (--)	-- (--)
	IFNB	26 (25)	-- (1)	-- (--)
17	Banques	25 (25)	1 (1)	-- (--)
	IFNB	25 (24)	1 (--)	-- (2)
18	Banques	25 (25)	-- (--)	1 (1)
	IFNB	24 (24)	-- (--)	2 (2)
19	Banques	23 (26)	3 (--)	-- (--)
	IFNB	17 (19)	8 (5)	1 (2)
20	Banques [n/a - 2]	24 (18)	-- (6)	-- (--)
	IFNB [n/a - 1]	21 (12)	3 (10)	1 (--)
21	Banques	22 (23)	3 (3)	1 (--)
	IFNB	19 (19)	4 (6)	3 (1)
22		25 (22)	--	1 (4)
23		20 (17)	-- (2)	6 (7)

Numéro de Recommandation		Membres en Conformité	Membres en Conformité Partielle	Autre
24		23 (22)	3 (4)	-- (--)
25		26 (19)	-- (6)	-- (--)
26	Banques	26 (26)	-- (--)	-- (--)
	IFNB	25 (25)	1 (--)	-- (1)
27		11 (11)	-- (--)	15 (15)
28	Banques	24 (24)	-- (--)	2 (2)
	IFNB	19 (14)	1 (6)	6 (6)
29	Banques	25 (26)	-- (--)	1 (--)
	IFNB	19 (18)	6 (7)	1 (1)
30		12 (10)	7 (8)	7 (8)
32		20 (19)	5 (5)	1 (2)

Note

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de membres entrant dans cette catégorie dans l'enquête de 1996-1997.

IFNB: Institutions financières non bancaires.

## **ANNEXE E**

### **LE RETOUR DE L'INFORMATION VERS LES INSTITUTIONS FINANCIERES ET AUTRES PERSONNES DECLARANTES**

#### **PRINCIPES DIRECTEURS POUR L'ENONCE DES MEILLEURES PRATIQUES A SUIVRE**

##### **I. INTRODUCTION**

1. L'importance d'un retour d'information approprié et rapide vers les institutions financières et autres entités qui déclarent des transactions suspectes a été soulignée par les professionnels du secteur et également reconnue par les services de renseignements financiers (SRF) qui recueillent les déclarations de ces institutions. Un tel retour d'information est tout à fait précieux non seulement pour ces institutions, mais aussi pour leurs associations professionnelles, les services opérationnels, les organismes de contrôle et les autres agences gouvernementales.

2. Il est entendu que les enquêtes policières ou judiciaires en cours ne doivent pas être compromises par la divulgation intempestive d'informations en retour. Une autre considération importante tient au fait que certains pays sont dotés de lois très strictes en matière de secret qui interdisent à leurs services de renseignements financiers de retransmettre un grand nombre de données, ou que les lois plus générales sur la protection de la vie privée peuvent restreindre les possibilités de rétro-information. Cela ne doit pas pour autant empêcher les organes qui reçoivent les déclarations de transactions suspectes de concevoir des mécanismes et des procédures de retour de l'information adaptés à leur législation et à leur système administratif, qui tout en tenant compte de ces limites pratiques et juridiques, s'efforcent d'assurer un bon niveau de rétro-information. Les restrictions existantes ne doivent pas servir de prétexte pour ne pas fournir d'informations en retour, mais elles peuvent néanmoins constituer une bonne raison d'utiliser avec souplesse les principes directeurs proposés ci-après afin de répercuter convenablement l'information sur les institutions déclarantes.

3. Compte tenu des types et des méthodes de rétro-information actuellement observés dans un certain nombre de pays membres du GAFI, la présente proposition de principes directeurs pour l'énoncé des meilleures pratiques à suivre examine tout d'abord pourquoi le retour de l'information est à la fois nécessaire et important. Les lignes directrices illustrent ce qui constitue la meilleure pratique à suivre pour donner un retour d'information générale sur le blanchiment de capitaux et les résultats des déclarations de soupçons en présentant les différents types de retour d'information et d'autres renseignements qui pourraient être fournis, ainsi que les méthodes pour le faire. Les principes directeurs abordent aussi la question du retour de l'information spécifique ou au cas par cas, ainsi que les considérations conflictuelles qui affectent le niveau de retour d'information spécifique qui est fourni dans chaque pays. Les suggestions contenues ci-après ne sont pas des obligations impératives, mais elles ont pour objet d'apporter une assistance et des lignes de conduite aux services de renseignements financiers, aux agences opérationnelles et aux autres organismes gouvernementaux qui sont impliqués dans la réception, l'analyse et l'investigation des déclarations de transactions suspectes, ainsi que dans la fourniture du retour d'information sur ces déclarations.

## **II. POURQUOI LE RETOUR D'INFORMATIONS SUR LES TRANSACTIONS SUSPECTES EST-IL NECESSAIRE ?**

4. La déclaration de transactions suspectes<sup>15</sup> par les banques et les institutions financières non bancaires et, dans certains pays, par d'autres entités ou personnes est aujourd'hui considérée comme un élément essentiel de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans chaque pays. Comme le prévoit la quinzième des quarante recommandations du GAFI :

“15. Si les institutions financières suspectent que des fonds proviennent d'une activité criminelle, elles devraient être obligées à déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes.”

5. La quasi-totalité des membres du GAFI se sont maintenant dotés d'un système de déclaration obligatoire des transactions suspectes, même si la portée et les modalités exactes de ces dispositifs varient d'un pays à l'autre. Les dispositions de la recommandation 15 sont en outre complétées par plusieurs autres recommandations qui disposent en particulier que les institutions financières et leur personnel devraient être protégés contre toute responsabilité, pénale ou civile, lorsqu'ils déclarent de bonne foi leurs soupçons (recommandation 16), que les clients ne devraient pas être avertis de ces déclarations (recommandation 17), et que les institutions financières déclarant leurs soupçons devraient se conformer aux instructions des autorités compétentes (recommandation 18).

6. Il est entendu que les mesures anti-blanchiment seront plus efficaces si les ministères et organismes officiels travaillent en partenariat avec le secteur financier. S'agissant de la déclaration des transactions suspectes, un élément important de cette approche réside dans la nécessité d'assurer un retour d'informations vers les institutions, ou les personnes qui signalent des transactions suspectes. Les organismes de contrôle du secteur financier tireront aussi profit de la fourniture d'un certain retour d'information. Cela pour plusieurs raisons impérieuses :

- pour permettre aux institutions déclarantes de mieux former leur personnel à reconnaître les transactions suspectes qui doivent être déclarées. Les notifications seront ainsi de meilleure qualité et il est plus probable qu'elle identifieront correctement les transactions liées à des activités criminelles ;
- pour fournir aux responsables du contrôle dans les institutions déclarantes des renseignements et des résultats importants qui leur permettront de mieux s'acquitter de cette partie de leur tâche qui consiste à écarter les déclarations sans véritable justification. La possibilité d'identifier correctement les transactions liées au blanchiment de capitaux ou à d'autres activités criminelles se traduit par une utilisation plus rationnelle des ressources aussi bien pour le service de renseignements financiers que pour l'institution déclarante ;
- pour permettre aussi à l'institution déclarante de prendre des mesures appropriées, par exemple fermer le compte d'un client s'il est reconnu coupable d'un délit ou le laver de tout soupçon si l'enquête ne révèle rien de suspect à son encontre ;
- pour améliorer les procédures de déclaration et d'enquête et faciliter la tâche des autorités de contrôle des institutions financières déclarantes ;
- parce que le retour d'informations est un des moyens par lesquels les pouvoirs publics, la police et la justice peuvent contribuer au partenariat avec le secteur financier, et qu'il démontre à ce dernier que les ressources et les efforts engagés pour dénoncer les transactions suspectes sont utiles et se traduisent par des résultats concrets.

---

<sup>15</sup> Dans certaines juridictions, l'obligation de déclaration porte sur les transactions inhabituelles. Toute référence aux transactions suspectes dans le présent document devra donc s'entendre comme incluant également les transactions inhabituelles.

7. Dans nombre de pays, l'obligation de déclaration des transactions suspectes s'applique uniquement aux institutions financières. En outre, dans les pays membres du GAFI où cette obligation vaut aussi pour les établissements non financiers et toutes les personnes, on constate que la grande majorité des notifications de transactions suspectes émanent d'institutions financières, et plus particulièrement des banques. Depuis quelques années pourtant, l'évolution de la situation montre que les opérations de blanchiment ont tendance à se déplacer des établissements strictement réglementés comme les banques, qui ont des niveaux de contrôle interne élevés, vers des établissements moins étroitement surveillés comme ceux du secteur financier non bancaire et du secteur non financier. Afin de renforcer la vigilance et la coopération dans ces secteurs, il est indispensable que les SRF analysent les tendances et qu'ils fournissent un retour d'information sur les tendances et les méthodes actuelles du blanchiment si l'on veut mettre en place une stratégie de lutte globale. L'expérience montre que lorsque l'on fait un effort en matière de rétro-information et de coopération en direction de ces secteurs, le nombre de déclarations de transactions suspectes s'en trouve sensiblement augmenté.

### **III. RETOUR D'INFORMATIONS GENERALES**

#### **(i) Types de rétro-information**

8. Le retour d'informations générales revêt actuellement diverses formes aux niveaux national et international. La nature des informations et la façon dont elles sont transmises dans chaque pays varient parfois pour des raisons telles que l'existence d'une obligation de secret ou le nombre de déclarations reçues par les SRF, mais on distingue néanmoins trois types de rétro-information communs à plusieurs pays :

- a) des statistiques sur le nombre total de déclarations avec les ventilations appropriées, et sur les résultats des déclarations;
- b) des informations sur les tendances, méthodes et techniques actuelles (parfois appelées "typologies") ;
- c) des exemples banalisés d'affaires réelles de blanchiment de capitaux.

9. Le retour d'informations générales repose soit sur des données statistiques concernant le nombre de déclarations de transactions suspectes et leurs résultats, soit sur des affaires réelles de blanchiment d'argent (que le délit retenu soit celui de blanchiment à proprement parler ou des infractions sous-jacentes). Comme ces affaires ou enquêtes pourraient résulter des déclarations ou être liées à des enquêtes fondées sur d'autres sources d'informations, il est important que les agences qui fournissent une rétro-information veillent à ce que tous les exemples pertinents soient inclus dans les informations en retour qu'elles fournissent. Il est également important que toutes les autorités appropriées, de même que les institutions déclarantes, soient d'accord sur le contenu et la forme des cas banalisés, de façon à prévenir toutes difficultés ultérieures pour une institution ou une agence. Il serait aussi bénéfique de diffuser largement certains types de retour d'information, comme les cas banalisés, afin que les intérêts de cette rétro-information ne soient pas restreints aux institutions déclarantes dans un pays donné.

### *(a) Statistiques*

*Quels types de statistiques faut-il communiquer ?*

10. Les informations statistiques pourraient être divisées au moins en deux catégories : (a) celles qui ont trait aux déclarations reçues et aux ventilations que l'on peut faire à partir de ces informations, et (b) celles qui ont trait aux déclarations ayant conduit à ou facilité des enquêtes sur des poursuites ou des actions de confiscation. Voici quelques exemples du type de statistiques qui pourraient être retenues :

- Catégorie (a) – informations détaillées sur le nombre de déclarations de transactions suspectes, la valeur monétaire de ces transactions, les zones géographiques concernées, etc., éventuellement complétées par un classement selon le type d'institution déclarante et le type de transaction.
- Catégorie (b) – informations sur les ouvertures d'enquêtes, le nombre d'affaires classées et celles qui ont été transmises au parquet. Pourrait également être fournie une ventilation par type de délit avec indication des sommes en cause, de la nationalité des parties impliquées et de l'étape correspondante du blanchiment (placement, empilage ou intégration). Lorsque cela est approprié, les statistiques pourraient aussi être conservées sur des déclarations qui ont une valeur directe et positive en matière de renseignements. Ceci parce que des déclarations qui n'aboutissent pas directement à des poursuites pour blanchiment d'argent peuvent néanmoins fournir des informations précieuses qui peuvent déboucher ultérieurement sur des poursuites ou des procédures de confiscation (voir paragraphe 18).

11. Par recoupement des données ventilées de la catégorie a) et des types de résultats obtenus de la catégorie b), les SRF et les institutions déclarantes devraient être en mesure de repérer les domaines dans lesquels les efforts de détection du blanchiment de capitaux et d'autres activités criminelles donnent les meilleurs résultats. Ils pourraient aussi voir, par exemple, dans quel domaine il n'y a pas de déclarations de soupçons ou bien des déclarations aboutissant à des résultats inférieurs à la moyenne. Ce serait là un instrument très utile pour toutes les parties concernées. Toutefois, comme pour n'importe quelle statistique, il convient d'être prudent dans leur interprétation et dans le poids accordé à chaque statistique. Pour pouvoir extraire les statistiques voulues avec efficacité, il faut bien sûr que le formulaire de déclaration de transaction suspecte, sur papier ou sous forme électronique, soit conçu de manière à permettre les ventilations appropriées. Etant donné les difficultés que rencontrent de nombreux pays dans la collecte et l'analyse des statistiques, il est essentiel que les ressources humaines requises pour cette tâche soient réduites au minimum et que la technologie soit utilisée au maximum, même si cela exige au départ des dépenses d'équipement ou d'autres apports de ressources.

*Quelle doit être la fréquence de publication des statistiques ?*

12. Les statistiques sont la forme la plus courante d'informations en retour et elles sont généralement présentées dans des rapports annuels et des lettres d'information périodiques, tels que ceux publiés par les SRF. Compte tenu des ressources exigées par la collecte et la fourniture de statistiques ainsi que des autres types de rétro-information disponibles, la publication annuelle d'une série de statistiques détaillées devrait constituer un retour d'informations suffisant dans la plupart des pays.

**13. Il est recommandé que :**

- **des statistiques soient conservées sur les déclarations de transactions suspectes et sur les résultats obtenus à partir de ces déclarations ainsi que des ventilations appropriées sur l'information disponible;**
- **les statistiques sur les déclarations reçues soient recoupées avec les résultats de façon à identifier les secteurs dans lesquelles le blanchiment de capitaux et d'autres activités criminelles ont été détectés avec succès;**
- **les moyens technologiques soient utilisés au maximum;**
- **des statistiques complètes soient publiées au moins une fois par an.**

*(b) Tendances, méthodes et techniques actuelles*

14. La description des méthodes et techniques actuelles de blanchiment de capitaux s'appuiera dans une large mesure sur les affaires transmises au ministère public, lesquelles pourront être classées en trois catégories correspondant aux différentes étapes du blanchiment afin de mieux distinguer les techniques utilisées dans chaque cas, même s'il n'est évidemment pas toujours possible de procéder aussi nettement à ce classement. Si de nouvelles techniques ou méthodes sont découvertes, elles devraient être décrites et signalées, et il faudrait peut-être en avertir les institutions déclarantes et les informer de telles méthodes ainsi que des tendances actuelles en matière de blanchiment de capitaux. Les informations sur les tendances actuelles du blanchiment de capitaux seront tirées des poursuites, enquêtes ou statistiques susmentionnées, et pourront utilement s'articuler avec ces statistiques. Une description précise des tendances du moment permettra aux institutions financières de se concentrer sur les domaines où il existe un risque de blanchiment ainsi qu'un risque potentiel futur.

15. Outre les SRF nationaux, un certain nombre d'organisations et de groupes internationaux publient également des rapports sur les tendances et techniques du blanchiment de capitaux ou procèdent à un examen de ces tendances. Ainsi, le GAFI organise chaque année un exercice dit des typologies dans le cadre duquel des experts de la réglementation et des services opérationnels des pays membres du GAFI ainsi que des délégués d'organisations ayant le statut d'observateur sont invités à passer en revue et à commenter les tendances actuelles et les menaces futures en matière de blanchiment de capitaux. Un rapport est ensuite publié où sont présentées les conclusions des experts ainsi que les tendances et techniques du blanchiment dans les pays membres du GAFI et dans d'autres pays, et qui traite aussi plus en profondeur un thème particulier. Ce rapport peut être obtenu auprès du GAFI ou sur son site Internet (<http://www.oecd.org/fatf/>). Interpol publie par ailleurs régulièrement un bulletin dans lequel sont exposés des exemples d'affaires banalisées.

16. D'autres structures internationales comme le Groupe anti-blanchiment de l'Asie/Pacifique, le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC) et la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des Etats américains (OEA/CICAD) organisent elles aussi ou vont organiser des travaux sur les typologies du blanchiment qui pourraient fournir de plus amples renseignements sur les tendances actuelles et les techniques utilisées dans les régions concernées. Les SRF nationaux pourraient se procurer les données sur les tendances internationales et les faire figurer dans les informations qu'ils retransmettent lorsqu'elles sont particulièrement pertinentes, mais en ce qui concerne les informations plus générales, les institutions financières devraient simplement être averties de la manière dont elles peuvent obtenir ces données si elles le souhaitent. Cela pour éviter une masse excessive d'informations.

17. **Il est recommandé que:**

- **les nouvelles méthodes ou techniques de blanchiment de capitaux, de même que les tendances en matière de techniques existantes soient décrites et identifiées, et que les institutions financières et d'autres entités soient informées de ces tendances et techniques;**
- **les informations en retour sur les tendances et les techniques publiées par les organismes internationaux soient extraites et incluses dans la rétro-information fournie par les SRF nationaux uniquement si elles sont particulièrement pertinentes, mais les institutions déclarantes devraient avoir connaissance de la façon avec laquelle de telles informations sont accessibles.**

*(c) Affaires banalisées*

18. Les représentants du secteur financier trouvent parfois ce type de rétro-information plus intéressant encore que les données statistiques sur les tendances. Les affaires banalisées<sup>16</sup> sont en effet très utiles pour les responsables du contrôle et le personnel en contact avec la clientèle dans les institutions financières, car en leur fournissant des exemples détaillés de cas de blanchiment réels, avec les résultats qui ont pu être obtenus, elles renforcent leur vigilance. La communication d'informations de cette nature se fait notamment de deux manières : une lettre d'information trimestrielle et une base de données. Les deux méthodes permettent de disposer d'une série d'affaires banalisées comportant une description des faits et des enquêtes effectuées ainsi qu'un bref résumé des résultats. Une courte section consacrée aux enseignements à tirer est également incluse dans la base de données. La longueur de la description de chaque affaire pourrait varier d'un paragraphe qui en soulignerait les grandes lignes jusqu'à un résumé plus long et plus détaillé.

19. Le choix des affaires et leur banalisation doivent être effectués avec soin et prudence afin d'éviter toutes conséquences juridiques. Dans les pays qui utilisent ce type de retour d'informations, les exemples retenus sont donc choisis parmi les affaires classées, que les poursuites judiciaires soient terminées ou que la déclaration ait été jugée injustifiée. Il peut être tout aussi utile d'inclure dans ces séries d'affaires des cas où la déclaration s'est révélée non fondée que d'autres où la personne suspectée a été finalement convaincue de blanchiment.

20. **Il est recommandé que chaque affaire banalisée soit publiée ou diffusée aux institutions déclarantes et qu'elle comporte :**

- **une description des faits ;**
- **un bref résumé des résultats ;**
- **le cas échéant, une description des enquêtes effectuées par le SRF ;**
- **un exposé des leçons à tirer des procédures de déclaration et d'enquête adoptées. Ces renseignements peuvent être utiles non seulement aux institutions financières et à leur personnel, mais aussi aux enquêteurs des services opérationnels.**

(ii) **Autres informations pouvant être communiquées**

21. Outre le retour d'informations générales comme celles qui viennent d'être évoquées, d'autres types d'informations peuvent être communiquées aux institutions financières et non financières selon les mêmes méthodes. Il s'agit de renseignements qui figurent souvent dans des notes d'orientation ou

---

<sup>16</sup> Les affaires banalisées sont des cas dont les traits spécifiques permettant de procéder à des identifications ont été supprimés.

des rapports annuels et qui fournissent au personnel des institutions financières des références essentielles tout en les tenant au courant des questions d'actualité, par exemple :

- **explication des raisons de l'existence du blanchiment de capitaux, description du processus de blanchiment et de ses trois étapes, avec des exemples concrets ;**
- **explication de l'obligation légale de déclaration, avec indication des personnes ou instances concernées et des sanctions (éventuelles) en cas de manquement à cette obligation ;**
- **les procédures et procédés utilisés pour les déclarations, leur analyse et les enquêtes auxquelles elles donnent lieu, et les canaux par lesquels s'opère le retour des informations.** Les SRF peuvent donner là des informations telles que le temps nécessaire pour mener à bien une procédure pénale ou expliquer que même si toutes les déclarations ne débouchent pas sur des poursuites pour blanchiment, elles peuvent néanmoins contribuer à l'action pénale ou fournir des renseignements utiles ;
- **résumé des nouvelles dispositions législatives** adoptées en ce qui concerne le régime de déclaration et les délits relatifs au blanchiment ;
- **description des problèmes actuels et/ou futurs des SRF.**

### (iii) Méthodes de retour de l'information

22. **Publications** – Comme on l'a indiqué précédemment, les rapports annuels et les bulletins d'information périodiques ou circulaires sont deux des moyens les plus couramment utilisés pour assurer le retour d'informations générales. Les rapports annuels, on l'a vu, sont utiles pour la présentation de séries de statistiques et des tendances du blanchiment. Une courte lettre d'information (4 pages, par exemple) publiée à intervalles réguliers deux ou quatre fois par an permet entre-temps de maintenir le contact avec les institutions déclarantes. Elle peut contenir des affaires banalisées, des informations sur l'évolution de la législation, les questions d'actualité ou les méthodes utilisées en matière de blanchiment.

23. **Réunions** – Le retour de l'information vers les organismes ou les personnes à l'origine des déclarations peut se faire de toute une série d'autres manières. La plupart des SRF assurent directement cette rétro-information dans le cadre de réunions avec les institutions financières, soit au niveau d'une institution et de son personnel, soit à un niveau plus large. Les séminaires, conférences et ateliers sont des outils de formation couramment utilisés pour les institutions financières et leur personnel ; ils offrent l'occasion d'assurer le retour de l'information dans le cadre du processus pédagogique. Plusieurs pays ont également mis en place des groupes de travail ou de liaison auxquels participent le SRF qui reçoit les déclarations et des représentants du secteur financier. Ces groupes incluent aussi parfois des représentants des autorités de contrôle et des services opérationnels, et constituent un vecteur de communication permettant de débattre régulièrement du retour de l'information et d'autres questions telles que les procédures de déclaration. Enfin, les agents des SRF peuvent mettre à profit leurs réunions individuelles avec les responsables du contrôle pour fournir en retour des informations générales.

24. **Cassettes vidéo** – Nombre de pays et d'institutions financières ou leurs associations éditent des cassettes vidéo à caractère pédagogique dans le cadre de leur programme général de formation anti-blanchiment. Ce moyen de communication, qui permet de faire remonter directement l'information au personnel en contact avec la clientèle, peut se composer de documents sur des affaires banalisées, les méthodes du blanchiment de capitaux et d'autres informations.

25. **Systèmes d'information électroniques** – Communiquer par l'intermédiaire de sites Internet, de bases de données ou de messageries électroniques présente plusieurs avantages : vitesse, efficacité

accrue, moindres coûts d'exploitation, plus grande facilité d'accès aux informations recherchées. Tout en gardant présents à l'esprit les impératifs de sécurité et de confidentialité, il faudrait donc songer à assurer plus largement le retour de l'information via un site Internet ou une base de données sécurisés ou protégés par un mot de passe, ou par un système de courrier électronique.

26. Avant de décider des méthodes à utiliser pour le retour d'informations générales, chaque pays devra tenir compte du point de vue des institutions déclarantes quant à la publicité à donner aux déclarations de transactions suspectes ou inhabituelles. Dans certains pays, par exemple, les banques ne voient aucune objection à ce qu'une fois banalisées, les affaires soient rendues publiques, et ce en partie du fait du caractère objectif et transparent du système de déclaration. Ailleurs, en revanche, les institutions financières souhaiteraient recevoir ce type d'informations en retour, mais ne veulent pas qu'elles soient accessibles au public le plus large. Des approches légèrement différentes se justifieront donc peut-être selon les pays.

#### **IV. RETOUR D'INFORMATIONS SPECIFIQUES OU AU CAS PAR CAS**

27. Les institutions déclarantes et leurs associations jugent important que les résultats des déclarations de transactions suspectes leur soient transmis en temps opportun, afin qu'elles puissent non seulement perfectionner les méthodes utilisées par leurs membres, mais aussi prendre des mesures adaptées vis-à-vis des clients. La crainte est qu'en maintenant ouvert le compte d'un client qui a fait l'objet d'une déclaration de transactions suspectes, l'institution concernée ne soit exposée à un risque encore plus grand du fait des créances qu'elle détient sur ce client. Cela dit, le retour d'informations spécifiques est beaucoup plus difficile à assurer que celui d'informations générales, pour des raisons tant juridiques que pratiques.

28. L'une des préoccupations majeures est que la retransmission d'informations spécifiques à l'institution déclarante avant la fin d'une affaire puisse nuire à l'efficacité de l'enquête en cours. Autre problème pratique, la question des moyens à mettre en oeuvre et du choix de la méthode la plus efficace pour assurer ce retour d'informations, lesquels dépendent souvent de la quantité de déclarations reçues par le SRF. Les considérations d'ordre juridique tiennent aux obligations de secret très strictes qui interdisent aux SRF de divulguer toute information spécifique dans certains pays, ou bien aux lois plus générales sur la protection de la vie privée qui limitent les renseignements susceptibles d'être communiqués en retour. Enfin, les institutions financières se préoccupent aussi de la publicité qui peut être donnée à ces informations ainsi que de la nécessité d'assurer la sécurité de leur personnel et de lui éviter d'être appelé à témoigner au sujet des déclarations faites. Un pays a réglé ce problème en modifiant spécialement sa législation de manière à interdire que les déclarations de transactions suspectes puissent être utilisées comme éléments de preuve ou même citées devant les tribunaux.

29. Compte tenu de ces restrictions et de ces préoccupations, les informations sur des affaires spécifiques actuellement retransmises aux institutions financières par les services qui reçoivent les déclarations sont plus limitées que les informations générales. Le seul type d'information qui semble être fourni dans la plupart des pays est un accusé de réception des déclarations de transactions suspectes. Dans certains pays, ceci est effectué grâce à une réponse automatique, générée par un ordinateur, ce qui semblerait être la méthode la plus efficace pour répondre. Autrement, les renseignements obtenus en retour passent souvent par des contacts informels, par exemple au niveau de l'officier de police ou du magistrat qui enquête sur l'affaire à la suite de la déclaration initiale, dans le cadre d'un mandat de perquisition ou toute autre forme de décision judiciaire exigeant la production d'informations supplémentaires. Bien que cela puisse en effet permettre à l'institution d'obtenir davantage de renseignements en retour, l'information reste seulement temporaire en ne montrant pas les résultats de l'affaire, et l'institution reste dans une certaine incertitude quant au moment auquel elle recevra cette information.

30. Selon l'importance des considérations pratiques et juridiques évoquées au paragraphe 25 ci-dessus, d'autres types d'informations spécifiques peuvent être fournies en retour, telles que notifications régulières des affaires classées, avis de transmission pour enquête avec indication de l'officier ou du service de police chargé du dossier, et informations sur les résultats obtenus une fois l'affaire terminée. Dans la plupart des pays, il n'y a généralement pas de retour d'informations tant que l'enquête liée à la déclaration est en cours.

**31. Etant donné les pratiques actuelles et les préoccupations mentionnées précédemment, et en prenant en compte les obligations imposées par le secret national ou la législation sur le respect de la vie privée, et sous réserve d'autres limitations comme le risque posé à l'enquête et les implications en matière de ressources, il est recommandé que dans la mesure du possible, le retour d'information spécifique suivant soit fourni (et que des limites dans le temps puissent aussi être déterminées par les autorités appropriées de façon à assurer un retour d'information en temps utile), à savoir :**

- a) toute déclaration devrait faire l'objet d'un accusé de réception par le SRF ;
- b) si la déclaration donne lieu à une enquête complémentaire, il conviendrait d'aviser l'institution de l'organisme chargé de cette tâche, si cet organisme n'estime pas que cela aurait des effets néfastes sur l'enquête;
- c) et lorsqu'une affaire est classée ou terminée, soit que les poursuites aient été menées à leur terme ou parce l'on a établi que la déclaration était relative à une transaction légitime ou pour tout autre raison, l'institution devrait être informée de la décision prise ou des résultats obtenus.

## V. CONCLUSION

32. En ce qui concerne le retour d'informations tant générales que spécifiques, il est nécessaire de mettre en place un système efficace qui permette de savoir si une déclaration a conduit à un résultat positif ou y a contribué, qu'il s'agisse de poursuites ou d'une confiscation, ou si elle a valeur de renseignement. Quelle que soit la structure administrative de l'organe public chargé de la collecte de renseignements, de l'enquête ou des poursuites, il est essentiel, lorsqu'il a la responsabilité d'assurer le retour de l'information, qu'il reçoive lui-même les renseignements et soit informé des résultats à retransmettre. Si le SRF qui reçoit la déclaration assume cette responsabilité, cela signifie généralement que les policiers qui mènent l'enquête, ou le procureur, devront lui rendre compte de leurs résultats de façon efficace et en temps opportun. Une méthode pour réaliser ceci de façon efficace pourrait consister à utiliser un formulaire de déclaration standardisé, associé à un ensemble de liste de distribution préétablie. Faute de quoi les informations répercutées sur les institutions déclarantes seront beaucoup moins fiables ou pertinentes.

33. A l'évidence, il existe actuellement en matière de retour d'informations générales et spécifiques une très grande diversité quant au volume et aux types de données communiquées et aux méthodes utilisées. Les types et les méthodes de rétro-information font sans aucun doute l'objet d'améliorations, et de nombreux pays collaborent étroitement avec leur secteur financier pour tenter d'augmenter le niveau du retour d'informations, de réduire toute restriction en la matière, mais il est clair que la fourniture d'informations en retour n'en est encore qu'à ses débuts dans la plupart des pays. Si l'on veut que la coopération entre les SRF, la police, la justice et le secteur financier soit plus efficace, mais aussi que les pays développent et si possible uniformisent davantage les retours d'informations, il est donc nécessaire de poursuivre les échanges de données et d'idées sur la question.

2 juin 1998